Current Issue Review 79-16E

AID TO DEVELOPING COUNTRIES

Gerald Schmitz
Political and Social Affairs Division

17 August 1979
Revised 2 April 1991

Library of Parliament
Bibliothèque du Parlement

Research Branch

92-00265/

The Research Branch of the Library of Parliament works exclusively for Parliament, conducting research and providing information for Committees and Members of the Senate and the House of Commons. This service is extended without partisan bias in such forms as Reports, Background Papers and Issue Reviews. Research Officers in the Branch are also available for personal consultation in their respective fields of expertise.

© Minister of Supply and Services Canada 1991

Cat. No. YM32-1/79-16-1991-04E

ISBN 0-660-14113-2

N.B. Any substantive changes in this publication which have been made since the preceding issue are indicated in **bold print.**

CE DOCUMENT EST AUSSI PUBLIÉ EN FRANÇAIS

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

AID TO DEVELOPING COUNTRIES

ISSUE DEFINITION

During the 1991-92 fiscal year, Canada will commit over $3 billion (on a net appropriations basis - see explanation, p. 3) for expertise, supplies and financing to help developing countries. This is net Official Development Assistance (ODA) allocated by government and reported to the Development Assistance Committee (DAC) of the Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). In addition to direct bilateral and multilateral assistance to other governments, it includes several hundred million dollars to support work on many small projects carried out by Canadian and international non-governmental organizations (NGOs) and by private sector partners in more than 100 countries. ODA consists of either grants or loans on highly concessional terms. The Canadian International Development Agency (CIDA) is responsible for about three-quarters of ODA. Other Crown agencies, federal departments (chiefly Finance and External Affairs) and some provincial governments account for the rest. CIDA's projected expenditures will be $2.34 billion in 1991-92. Total ODA reached the government's target of 0.5% of GNP in 1986-87 when it was slightly more than 2% of federal government expenditure. However, after growing at an annual average rate of 7.4% from 1985-89, the aid program absorbed a cut of $360 million in planned cash outlays in 1989-90 (as part of a $1.787 billion reduction over five years), with the ODA/GNP ratio dropping to 0.43%. The February 1990 Budget put a 5% cap on annual ODA growth, which reduced planned spending by $116 million in 1990-91. The February 1991 Budget lowered this ceiling to 3% for 1992-93 and subsequent years, resulting in a further saving of $1.6 billion over five years.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

However, the aid budget is still growing. In terms of percentage of GNP, Canada ranks second among G-7 countries and eighth among OECD countries. During 1985-87, the ODA program was the object of a searching examination by Parliament, leading to substantial policy changes in such controversial areas as linking aid to human rights, rules tying aid to purchases in Canada, and the decentralization of CIDA decision-making to the field. In March 1988, the government released a comprehensive new strategy for Canadian international development assistance entitled *Sharing Our Future*.

BACKGROUND AND ANALYSIS

A. Growth in the Aid Program

CIDA succeeded the External Aid Office in 1968 as the agency through which Canada directs official aid to poorer countries. The aid budget had grown rapidly from $11 million in 1950 and $82 million in 1960 to $279 million by 1967. CIDA, however, was created without legislation and continues to operate under other statutory and spending authority. The scope of CIDA's mandate has never been clear. In theory, CIDA should advise government on all matters affecting international development cooperation. In practice, the perception has grown that CIDA is more influenced by the bureaucratic environment in which it must operate than it is influential in the policy process.

In terms of volume, aid as a percentage of GNP peaked at 0.54% in 1975, then fell to 0.40% in 1980 before beginning a gradual recovery to reach 0.5% in 1986-87. Also, in February 1986, External Affairs Minister Joe Clark announced a move to 100% concessionality for the aid program - i.e., all new disbursements would be on a grant basis, and over $200 million in existing low-interest loans were so converted. At the same time, the February 1986 Budget, although it exempted foreign aid and defence from a freeze on non-statutory spending, contained a reduction of $1.5 billion over five years in projected ODA spending. That Budget pushed back the target dates for increasing the ODA/GNP ratio to the internationally-recognized level of 0.7%. In the February 1987 Budget several minor changes were introduced in ODA reporting and cash management

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

practices that were expected to net about $160 million of savings in actual spending. Nonetheless, the aid budget continued to grow in real terms.

The April 1989 Budget reversed this pattern, despite the following commitment in CIDA's 1988 Strategy with respect to aid levels and targets:

> Canada's official development assistance has reached .5% of GNP and will be maintained at that level until 1990-91. Then, it is the government's objective to raise the ODA/GNP ratio by gradual increments, beginning in 1991-92, to .6% by 1995 and to .7% by 2000.

The 1989 Budget set the ODA ratio at only 0.43% of GNP, down from 0.48% in 1987-88. Then, according to the *Budget Papers:* "In 1990-91, growth in the ODA/GNP ratio will resume, with the ratio increasing to 0.45%. Thereafter ODA commitment levels would grow by 0.005 percentage points annually as a proportion of GNP." At this rate, the 0.5% base would not be restored before the year 2000. The 5% annual cap on expenditures in the February 1990 Budget pushed back that recovery. Spending estimates were at least $116 million short of the 0.45% commitment level, although Budget documents still projected a rise to 0.47% of GNP by 1994-95. As noted, the February 1991 Budget will further restrict annual ODA growth to 3%. It also created a new expanded International Assistance Envelope which includes some non-ODA aid to Eastern Europe. This larger aggregate may be used by government in calculating whether it is meeting its international aid targets. Problems have already arisen since the Main Estimates for 1991-92 incorrectly included a "program reserve" of $57 million intended for partial funding of projects in Eastern Europe within traditional ODA totals.

In interpreting proposed ODA expenditures, the effect of different reporting methods and recent administrative and organizational changes must be taken into account, especially for year-over-year comparisons. At the aggregate level, the most important distinction is between spending commitments (appropriations basis) and financial requirements (cash basis) in a given fiscal year. Not everything counted as ODA is a budgetary expense. The main reason spending commitments differ from actual cash outlays is that the former include promissory notes to

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

international financial institutions which only represent a cash drain when they are encashed by the institutions holding them. But there has also been a substantial growth in several other non-cash components of ODA, in particular in the imputed value of foreign student support, which rose from $64 million in 1990-91 to $88 million in 1991-92, an increase of 37.5%. In 1990-91, ODA commitments rose by $189 million to $2.909 billion, but cash outlays rose by a lesser amount to less than $2.6 billion. In 1991-92, net commitments will reach about $3.1 billion, but the budgetary estimates for ODA are just under $2.7 billion, a $128 million increase from 1990-91. A complete expenditure breakdown and comparison is presented in Table 1 on page 5.

Matters are further complicated by the reorganization in 1988 of the ODA program into two groups of activities: those which the government operates directly, called "national initiatives," and those through which the government works indirectly in cooperation with various "partner" agencies. Each activity group includes both bilateral and multilateral delivery channels (see Figure 1 on page 6).

While ODA spending has been cut back, administration costs rose to over 8% of the total ODA budget in 1989-90, mostly due to the decentralization moves within CIDA. These costs have been under review. Expenditure on administration is projected to fall to 6.2% of ODA in 1991-92. On an appropriations basis, CIDA will commit $2.34 billion in funds in 1991-92, and on a cash basis it will spend $2.22 billion. CIDA will again lose person-years so that it will have fewer in 1991-92 than at any time since 1983-84 (see Figure 2 on page 7).

After posting some years of strong if rather uneven overall growth, the ODA program now faces a more uncertain future. (Figure 3 on page 8 shows the changes in ODA/GNP percentage during the 1980s.) Concern about the size of the federal deficit, and perhaps fatigue with the prolonged debt and development crises of the 1980s, appear to have weakened public support for foreign aid. The huge costs associated with the events which have led to war in the Middle East may also have an unfortunate effect. As yet, the aid budget has continued to increase, at least in nominal terms, and the principle of formula funding has so far been preserved over the longer term.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Table 1: Official Development Assistance, 1990-92

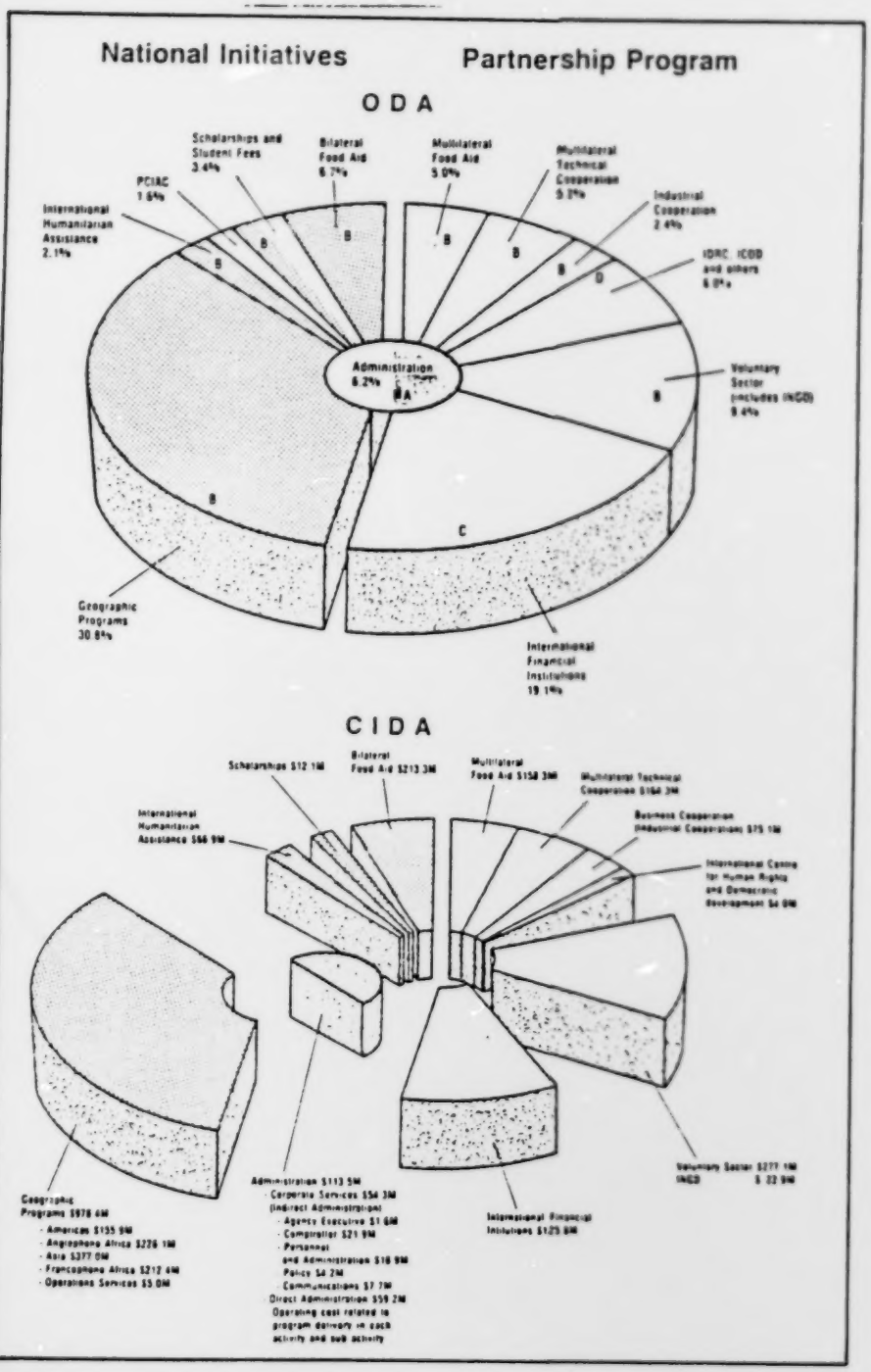
($ millions)	1990-91 Main Estimates	1991-92 Main Estimates	Change
Partnership Program:			
International Financial Institutions:			
CIDA	250	247	-3
Department of Finance	299	359	60
Voluntary Sector Support (CIDA)	258	277	19
International Non-Governmental Organizations (CIDA)	22	23	1
International Development Research Centre	114	123	9
International Centre for Ocean Development	12	13	1
International Centre for Human Rights and Democratic Development (CIDA)	3	4	1
Industrial Cooperation (CIDA)	67	75	8
Multilateral Technical Cooperation (CIDA)	161	164	3
Multilateral Food Aid (CIDA)	155	158	3
Grants and Contributions (External Affairs)	46	47	1
Imputed Interest Costs	-	5	5
Sub-total: Partnership Program	1,387	1,495	108
National Initiatives:			
Bilateral Food Aid (CIDA)	209	213	4
Scholarships:			
CIDA	11	12	1
External Affairs	11	9	-2
Foreign Student Support	64	88	24
Petro-Canada International Assistance Corporation	53	51	-2
International Humanitarian Assistance (CIDA)	59	67	8
Development Information (CIDA)	7	10	3
Geographic Programs (CIDA)	953	977	24
Sub-total: National Initiatives	1,367	1,427	60
Administrative:			
CIDA	103	114	11
External Affairs	90	76	-14
Other Government Departments	13	8	-5
Sub-total: Administrative	206	198	-8
*Program Reserve	1	57	56
Gross Official Development Assistance	2,961	3,177	216
Less: Repayment of Previous Year's Loans	52	57	5
Net Official Development Assistance	2,909	3,120	211

* Note: The amount of $57 million in the program reserve is in the International Assistance Envelope but should not be counted as ODA.

Source: *1991-92 Main Estimates, Part I: The Government Expenditure Plan*, Ottawa, Minister of Supply and Services, 1991, p. 21, Table 3.4.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Figure 1: ODA Percentage Allocation and CIDA Resource Allocation by Channels of Delivery, 1991-92

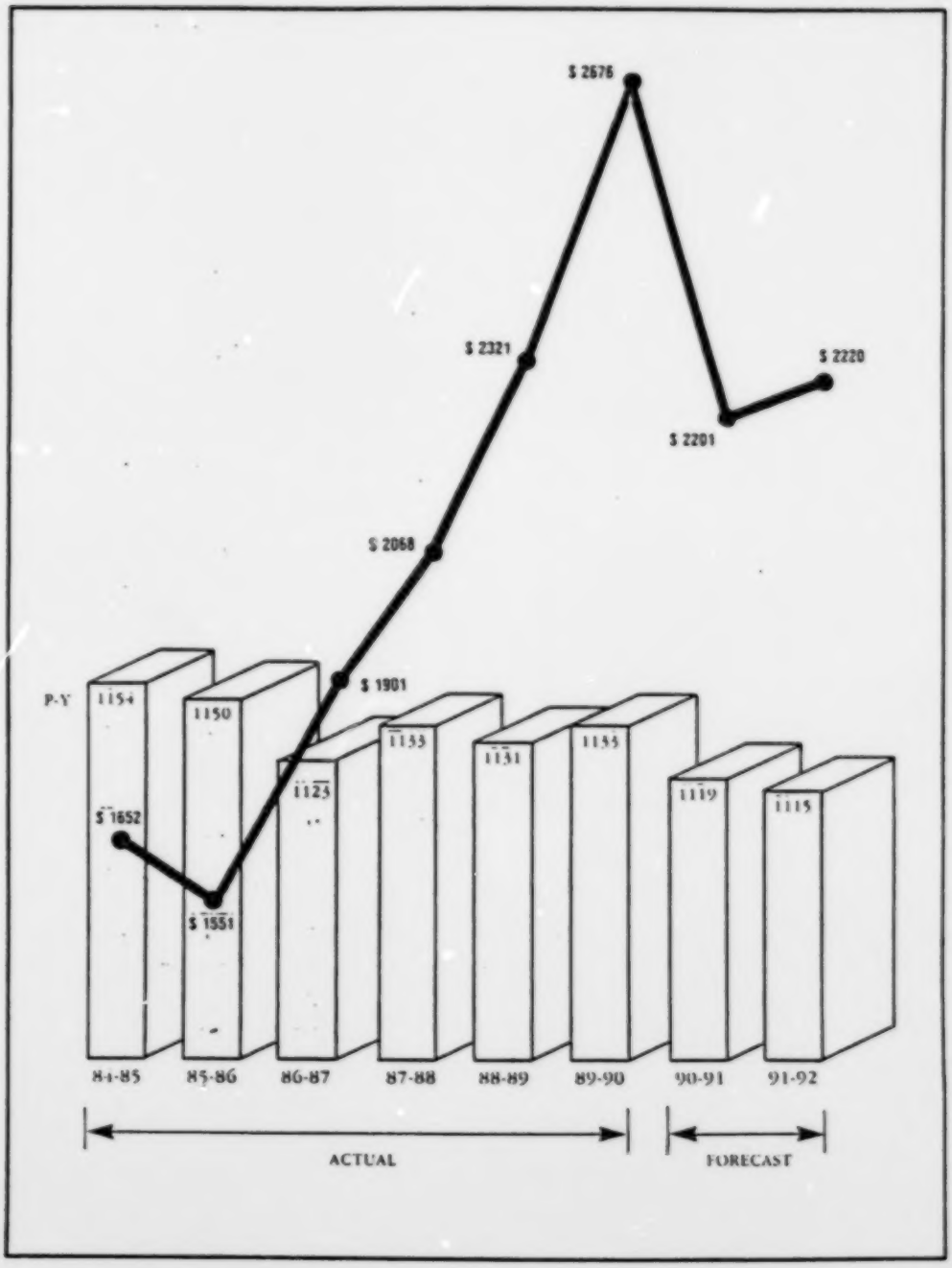


* Note: Does not include amounts for the Development Information Program (0.3% of ODA) or for the International Assistance Envelope Program Reserve (1.8% of ODA).

Source: *1991-92 Estimates, Part III*, Canadian International Development Agency, Ottawa, Minister of Supply and Services, 1991, p. 21, Figure 5.

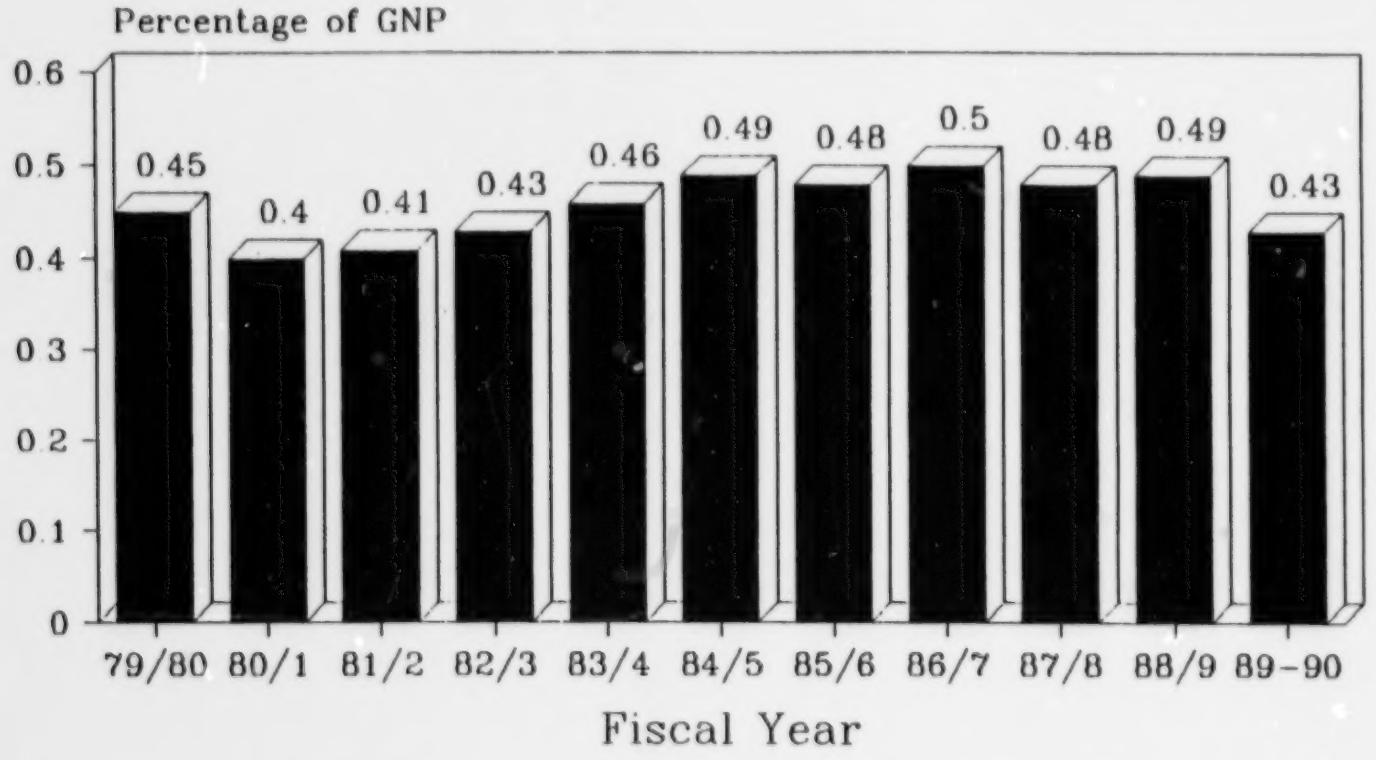
LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Figure 2: Person-Years vs. CIDA Expenditures ($ millions)



Source: *1991-92 Estimates, Part III*, Canadian International Development Agency, p. 66, Figure 17.

Official Development Assistance
(% of GNP per Fiscal Year)



Actual Appropriation Basis

Source: Canadian International Development Agency, 1990.

Figure 3

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

B. Renewed Directions for Aid

Canadian aid philosophy has been slowly evolving away from its traditional emphasis on large capital and commodity transfers. In the Agency's *1980-81 Report*, then CIDA President Marcel Massé stated:

> CIDA is now investing more heavily in human capital, shifting the focus from projects that build economic infrastructure to those that build education, health, and people-to-people relationships. A key part of what we have learned is that we must respect the right of others to choose their own path.

The purposes of ODA were also described in the *Estimates* as follows:

> To support the efforts of developing countries in fostering their economic growth and the evolution of their social systems in a way that will produce a wide distribution of the benefits of development among the populations of these countries, enhance the quality of life and improve the capacity of all sectors of their population to participate in national development efforts.

In the 1970s the government had produced a comprehensive but rather ineffectual *Strategy for International Development Cooperation 1975-1980*, which emphasized social justice, participation, and "basic needs." A review of established aid policy was published in 1984, but it was not until 1988 that a new strategy was adopted in the wake of a government Green Paper and three parliamentary committee reports.

The new strategy, *Sharing Our Future*, effects a major policy renewal and operational reorganization of ODA, based largely on recommendations in *For Whose Benefit?*, the milestone report of the Commons external affairs committee tabled in May 1987. The program is now divided into two parts, of equal weight and funding: a Partnership Program to support activities by Canadian and international partner agencies (NGOs, development banks, etc.), and a National Initiatives Program for bilateral assistance on a mainly government-to-government basis. Overall coherence is provided by an ODA Charter containing the following "principles and priorities" as summarized by Minister Monique Landry:

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

1. The primary purpose of our development effort is to help the world's poorest countries and people.

2. Canada's aid policies must strengthen the human and institutional capacity of developing countries to solve their own problems in harmony with their natural environment.

3. In setting objectives for development assistance, development priorities must prevail.

4. We must strengthen the links between Canadian citizens and institutions, and those in the Third World -- in short, partnership.

With these principles as the foundation of our policy, our priorities to help focus our projects and programs are to:

- alleviate poverty;
- design structural adjustment policies that take into account their human impact on the people they are designed to assist;
- strengthen our emphasis on the role of women in development;
- foster environmentally sound and ecologically sustainable programming;
- strive for food security; and
- emphasize energy availability.

Several developments since then could have a critical bearing on the evolution of Canadian ODA strategy. Marcel Massé returned to the CIDA presidency after several years as Canada's executive director at the IMF. Against the background of the chronic Third World debt burden, he argues the need for stronger links between aid and the market-oriented adjustment programs demanded by official lenders and creditors. Western governments are themselves facing new demands for large-scale assistance to support the revolutionary changes sweeping Eastern Europe. There are concerns this could cut into a shrinking amount of aid available for developing countries.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

The following pages briefly outline the major bilateral, multilateral, and non-governmental channels of CIDA's program funding, as well as those components of the ODA program not administered by CIDA. For 1991-92, the general breakdown for the major channels is as follows: direct bilateral government-to-government assistance, consisting of geographic programs and $213.3 million of bilateral food aid -- $1,189.7 million (37.5% of the total ODA program); multilateral assistance, including $158.3 million of food aid -- $928 million (29.3% of the total program); assistance to the Canadian and international voluntary sector -- $300 million (9.4% of total ODA). Total food aid is $371.6 million -- 11.7% of ODA. International humanitarian relief, which peaked at $88.7 million in 1984-85 during the Ethiopian famine, has been allocated $67 million for 1991-92, 2.1% of ODA.

C. Bilateral Aid

Bilateral ODA goes directly to pay for projects (more than 1,300 in over 110 countries) agreed to by Canada and the recipient government. CIDA previously had a rule that 80% of procurement for such bilateral government-to-government aid must be sourced in Canada. This 80% figure included offshore shipping costs. The Canadian content of the goods and services purchased had to be at least 66 2/3%. Critics of the aid program have argued strongly that the effect of this "tying" is to reduce significantly (on average by about 20%) the value of such assistance to the recipient. A related concern is that tied aid, by acting as a hidden subsidy to domestic exporters, distorts the priorities of the aid program by giving too much weight in the selection process to commercial interests in the donor country.

Domestic factors and Canadian interests, whether developmental, political or commercial, will continue to play a large role in the determination of country eligibility criteria for bilateral aid. But under the new strategy, the government moved to make the development interest primary. The old category system for countries was abolished so that all independent developing countries, except for a small excluded list, can be eligible for all forms of assistance. Bilaterial aid was to

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

be more concentrated, however, with 75% of it going to 30 countries or regional groupings. As of 1987, 65% of ODA was to go to Commonwealth and Francophone countries. On a regional basis, the planned distribution was set at 45% to Africa; 39% to Asia; and 16% to the Americas. The regional distribution of CIDA's bilateral aid in 1991-92 will be: Anglophone Africa, 23.2%; Francophone Africa 21.8%; Asia 38.6%; Americas 16.0%.

In the wake of Canadians' generous response to the famine crises in Africa, the pressing needs of that continent have received priority attention. Cumulative disbursements under the "Africa 2000" program reached $93.8 million in 1990-91, with a further $34.4 million allocated for 1991-92. As well, in southern Africa, aid to the "front-line states" through the Southern African Development Coordination Conference (SADCC) was to increase from $30 million to $40 million annually to help these countries reduce their dependence on South Africa. The government also reaffirmed its commitment to the target of 0.15% of GNP to the least developed countries (LLDCs), many of which are in sub-Saharan Africa.

For eligible countries, Cabinet annually establishes confidential five-year bilateral planning figures taking into account the following criteria:

- the country's needs;
- the country's commitment and capacity to manage aid effectively;
- the quality of the country's economic and social policies, or its commitment to improve its policies;
- Canada's political and economic relations with the country;
- the country's human rights record;
- the country's commitment to involving its population in development.

Tying rules have been significantly liberalized, except for food aid. The general bilateral requirement was reduced from 80% to 66 2/3%, and to 50% in the case of sub-Saharan Africa and LLDCs in other regions.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

In 1991-92, spending on geographic programs is projected at $976.4 million. This compares to the 1990-91 appropriation of $953 million. Bilateral food aid is forecast at $213.3 million in 1991-92 compared to $209 million the previous year. Total spending by the government on national initiatives - which also includes amounts for international humanitarian assistance, development information, scholarships and foreign student support, and for Petro-Canada's aid subsidiary - is projected at $1.427 billion in 1991-92, compared to $1.367 billion in 1990-91.

D. Multilateral Aid

This is help that Canada gives to other countries through contributions to some 85 international agencies (chiefly United Nations) and financial bodies. In 1991-92, it will account for $928 million - about 30% of the ODA budget (down from a peak of 45% in 1979) and 25% of CIDA's budget. This compares with the 1990-91 estimates of $865 million for multilateral programs. Multilateral aid is not "tied," except for multilateral food aid, which is forecast at $158.3 million in 1991-92, up slightly from the 1990-91 estimates. These types of multilateral assistance, along with grants to international NGOs and through the Department of External Affairs, constitute the international part of what is now referred to as the Partnership Program Activity, as distinct from the National Initiatives side.

Among U.N. agencies/programs that Canada supports by multilateral grants or loans are the U.N. Development Program (UNDP), the World Food Program (WFP), the U.N. Children's Fund (UNICEF), the U.N. Fund for Population Activities. As well, Canadian funds go the the World Health Organization, relief for refugees, international farming research, the International Planned Parenthood Federation and the Commonwealth Fund for Technical Cooperation. Canada's contributions are mostly grants pledged on an annual basis.

The World Bank Group and Development Banks serving Latin America, Africa, Asia and the Caribbean have received substantial support from Canada. They lend money to developing countries, generally for large capital development projects and increasingly for policy-based structural

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

adjustment programs which typically involve IMF conditionality as well. Canada's support usually takes the form of advances for participation in the capital of the banks and loans for their special concessional funds. The major source of concessional lending by the World Bank comes through periodic "replenishments," which are donor pledges covering several years' contributions.

E. Voluntary Sector Programs, Scholarships and Business Cooperation

Many Canadians are anxious to supply the needs of poorer countries through non-governmental channels. NGOs, through effective, low-cost development projects, promote self-reliance to meet grass-roots needs. CIDA matches donations to over 400 private voluntary agencies and also contributes to the budgets of non-governmental institutions (NGIs). Under the Partnership Program, the voluntary sector will receive 9.4% of ODA - $300 million in 1991-92.* Support for Canadian NGOs increases to $277.1 million from $258 million in the 1990-91 estimates. The generous response of Canadians to the African famine has drawn increased attention to the use of NGO channels to deliver aid. In light of this, and the decentralization of some CIDA operations, new forms of NGO/government partnership may have wider application within the aid policy process. There seems to be strong public support for giving a larger role to NGOs. However, a March 1988 report from the North-South Institute, entitled *Bridges of Hope?,* raised some critical questions about this growth. Moreover, the demise in December 1990 of the World University Service of Canada (WUSC), one of the largest recipients of CIDA "country focus" contracts, has heightened the unease within the NGO community. In February 1991, the Canadian Council for International Co-operation put out a "report card" which indicated broad concern about Canadian aid performance.

The government's new strategy substantially upgrades the role of colleges and universities. In addition, centres of excellence and

---

* This figure includes an amount of $22.9 million for international NGOs. As of 1989-90, contributions to INGOs, previously reported under multilateral technical cooperation, are reported as voluntary sector support.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

regional information centres are being created. More resources are being allocated to education and to "public outreach" activities which have a target budget of 1% of ODA. By 1993, the number of scholarships for Third World students is scheduled to double to 12,000 annually, about half of these being for education in Canada. This still represents only about 1.5% of ODA, but there is the promise that "human resource development will become the central programming thrust of all country programs."

Another expanding area of activity is that of Business Cooperation (formerly the Industrial Cooperation Division within CIDA's Special Programs Branch) which helps to direct Canadian private investment into business efforts likely to profit developing countries and Canadian firms. CIDA finances starter and viability studies by Canadian companies investigating joint ventures in developing countries. The use of Canadian business to support Third World development should be distinguished from the use of aid to support rich country exports. Most experts in the development field strongly object to so-called "mixed credit" approaches because, they argue, commercial investments and export promotion should not be pursued under the guise of "aid."

The Business Cooperation activity has increased its funding and person-years substantially as a result of recent allocations and internal reorganization. The new strategy also stresses more private sector initiatives as a key part of human resource development in the field. The budget for industrial cooperation has enjoyed large increases. It will rise to $75.1 million in 1991-92, compared to $67 million in 1990-91.

F. Other ODA Channels

These account for slightly over one-fifth of total ODA and include the following.

1. International Development Research Centre (IDRC)

IDRC was founded in 1970 as a public corporation financed by Canada to initiate, encourage, support and conduct research into the problems of the developing regions of the world and into the means for applying and adapting scientific, technical and other knowledge to the economic and social advancement of those regions.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

The Board of Governors which sets IDRC policies consists of 11 Canadians and 10 others; the head office is in Ottawa, and regional offices are in Singapore, Bogota, Dakar, Cairo and Nairobi. In 1991-92, the budget for IDRC operations will be $123 million (3.9% of ODA), compared to $114 million in 1990-91. IDRC has sponsored more than 1,000 projects in 100 countries.

The Centre was founded on the belief that the best way to provide developing countries with the science and technology they need is to enable them to carry out their own research, thereby training their scientists and spreading knowledge. The Centre promotes research in semi-arid tropical regions in its battle to improve food production and nutrition. Other areas of IDRC's research efforts include forestry, fisheries, energy, health and education.

2. Department of Finance

The Department provides Canada's contribution to the World Bank (IBRD), to its "soft loan window," the International Development Association (IDA), as well as to several concessional lending facilities of the International Monetary Fund (IMF). IDA funding has been under pressure in recent years because of increased demands on its limited resources and a smaller U.S. commitment to new IDA replenishments. Canada could play a pivotal role in influencing the response of the international financial institutions (IFIs) to the plight of Third World countries. In 1991-92, the Finance Department will commit $359 million (11.3% of ODA) to World Bank and IMF institutions, compared to $299 million in 1990-91. CIDA will also contribute $247 million to regional banks in 1991-92, bringing the total for multilateral finance to $606 million (19.1% of ODA). This compares with $549 million in the 1990-91 estimates.

3. Department of External Affairs
and Other Federal Government Agencies

External Affairs oversees the funding of two Crown corporations (IDRC and ICOD, the International Centre for Ocean Development) and makes contributions to a number of multilateral organizations such as the World Health Organization (WHO) and the Food and

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Agriculture Organization (FAO), and to the Commonwealth Scholarship Program. Canada Post and National Health and Welfare also provide some support to international development agencies. External Affairs' direct program budget (grants and scholarships) for 1991-92 is $59 million (2% of ODA), compared to $57 million in 1990-91. The Department is also responsible for the overseas administrative function of ODA. The operating budget for 1989-90 reflected an increase of $68 million for implementing the decentralization of CIDA management, which is a key element of the new ODA Strategy. The total administrative component of ODA rose to $238 million (8.3% of expenditure) in 1989-90. (It was only 4.6% of ODA in 1987-88.) In 1991-92, these costs will fall to $198 million (6.2% of ODA). Funding for ICOD will rise to $13 million in 1991-92.

The Department of Energy, Mines and Resources provides funding to the Petro-Canada International Assistance Corporation (PCIAC), which was established in 1981 to help developing countries reduce their dependence on imported oil, using Canadian expertise in oil and gas exploration and technology. At one point, disbursements fell from $53.2 million in 1984-85 to $22.6 million in 1985-86. In 1991-92, PCIAC will receive $51 million. However, the February 1991 Budget also announced that PCIAC will be disbanded. Its fate had been in doubt in light of the privatization of Petro-Canada.

4. The International Centre for Human Rights and Democratic Development

The idea for a new ODA instrument was first proposed by a parliamentary committee in June 1986 and accepted by the government in December 1986. It was then studied by two special rapporteurs who gave their proposals to the government in July 1987. According to the legislation establishing the Centre and passed in September 1988, it is based in Montreal and was given a first-year budget of $1 million to rise to $5 million annually by 1992. The estimates for 1991-92 allocate $4 million for the Centre from CIDA funds. In December 1989, Ed Broadbent was appointed as the Centre's first head. "Participatory development," democratic "good governance," and human rights issues have been identified by the Development Assistance Committee of the OECD as priorities of development cooperation in the 1990s.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

5. Provincial Governments

The provinces are also involved in international development through contributions to institutional cooperation and matching grants to assist the work of NGOs. Contributions from provincial governments fell to $10.1 million in 1987-88. Alberta has been the most generous province, but has cut its funding substantially in recent years.

PARLIAMENTARY ACTION

A. Aid and Human Rights

Since the mid '70s the question of linking aid disbursements to the human rights situation in recipient countries has attracted growing attention from parliamentarians. The Carter administration's decision to cut off U.S. aid to several gross violators of human rights inspired several private members' bills along these lines. In November 1982, a sub-committee of the Commons Standing Committee on External Affairs and National Defence (SCEAND) recommended that:

> Canadian development assistance should be substantially reduced, terminated, or not commenced in cases where gross and systematic violations of human rights make it impossible to promote the central objective of helping the poor.

The government has gradually accepted human rights as a legitimate factor in decisions on extreme cases ("gross and systematic" violators), but has tended to emphasize the need for caution in other cases.

During the public hearings of the Special Joint Senate-Commons Committee on Canada's International Relations, human rights again emerged as a dominant concern. That Committee's June 1986 final report, *Independence and Internationalism*, declared that human rights should be a priority of Canadian foreign policy and repeated the proposals of the 1982 sub-committee. It also recommended human rights training for foreign service officers and the creation of a new International Institute of Human Rights and Democratic Development, funded out of ODA, to emphasize special projects aimed at preventing human rights abuses. The government's

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

response, delivered in December 1986, was broadly favourable. However, on several issues, judgment was deferred pending action by the newly-created Commons Standing Committee on Human Rights and the reorganized Standing Committee on External Affairs and International Trade (SCEAIT), chaired by Conservative M.P., William Winegard, which had started its own independent study of ODA policies and programs.

SCEAIT's final report, *For Whose Benefit?*, contained strong recommendations linking development and human rights, including *inter alia:*

- A comprehensive set of "guiding principles" for both emergency and long-term situations, designed to be fair, to support NGOs, and to be sensitive to the needs of victims;
- A CIDA policy unit and comprehensive operational framework to assist decision makers and executors, to include a basic classification matrix identifying groups of recipient countries along a grid from human rights "negative" to "positive";
- A requirement that annual reports based on the above be made public and referred for review to parliamentary committees;
- A Canadian push "to allow human rights concerns to be put openly on the agendas of the international financial institutions ...";
- A stepped up emphasis on positive measures of human rights promotion such as through the proposed institute;
- The linkage of development to demilitarization, with a ban on Canadian military exports to any country ineligible for bilateral aid on human rights grounds.

Although none of the recommendations was rejected outright, the government was equivocal in the specifics of its response. In particular, the government declined the suggestions for a human rights grid based on country performance and for public disclosure of human rights assessments via an annual reporting mechanism.

B. Foreign Aid in Question: For Whose Benefit?

SCEAIT's May 1987 final report, *For Whose Benefit?*, referred to above, was the first major foreign policy study completed under the

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

House of Commons reforms introduced in February 1986. It proposed changes at many levels of ODA policy, programming and organization. The government, in its response, *To Benefit A Better World*, tabled 18 September 1987, hailed the report, claiming to have fully accepted 98 of 115 recommendations and rejected only 4. In addition to the Committee's proposals on human rights linkage already mentioned, the major elements of the Winegard report, with government responses in parentheses, included:

- A Development Charter, focused on helping the poorest countries and peoples and on self-reliant development, accompanied by a clear legislative mandate for CIDA (Charter accepted, but legislation rejected);
- Human resource development as the central thrust of Canadian aid (accepted);
- Relaxation of the bilateral tying rule from 80% to 50% to permit more Third World procurement, and more emphasis on using trade as a tool of development (accepted in part);
- Support for multilateral institutions and a careful approach to adjustment and policy dialogue among donors and recipients (accepted);
- More scope for matching donations to emergency relief and for assistance to refugees (accepted);
- More sparing use of food aid (rejected);
- More attention to urban problems and environmental concerns (accepted);
- Abolition of the existing country category system, with the number of program countries limited to 30 (accepted);
- Legislation to include the post of Minister for International Development and an International Development Advisory Council (ministerial post accepted, but otherwise rejected);
- Major decentralization of both CIDA personnel and decision-making authority to the field, with four regional "Canada Partnership Centres" being established overseas (accepted in part);
- An increase from 10% to 15% in the share of ODA devoted to responsive programs undertaken by NGOs, educational

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

institutions and business, with particular emphasis on boosting private sector participation (accepted in part);

- New approaches to public information and program evaluation by CIDA (accepted);

- A legislated funding floor for ODA of 0.5% of GNP, a commitment to annual increments to reach the 0.6% target, and partial restoration of lapsing authority to CIDA (target and lapsing flexibility accepted, but legislated floor rejected).

SCEAIT concluded its report with a strong message that aid activities could be rendered futile by a failure to resolve the critical problem of Third World debt. The government subsequently announced in 1987 that it was cancelling the ODA debts, totalling $672 million, of a number of Francophone and Commonwealth countries in sub-Saharan Africa. Legislation to that effect was passed by the House of Commons in June 1989. In a June 1990 report on the debt crisis, SCEAIT repeated the Winegard report's recommendation that there be a funding floor for ODA. The government again rejected this proposal, although it is considering further official debt concessions.

C. Conclusion: Foreign Aid in Transition

Canada now has a new strategy to the year 2000 which reflects the government's encouraging response to the Winegard report. Public and expert reaction has also been broadly supportive. However, questions remain and many hard choices lie ahead. It has been a challenging time as government employees and ODA partners adjust to the new environment. Under decentralization, individual bilateral project approval authority up to $5 million has been delegated to the field. At the same time, the restraint measures in successive budgets have also meant implementing the strategy at the same time as there are fewer resources than anticipated and therefore cutbacks in most programs. Indeed, during a recent examination Canada was criticized by the DAC for failing to meet its own modest funding targets.

At the Cabinet level, controversial decisions must be made on eligibility and human rights. Many NGOs and human rights groups

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

protested the resumption of bilateral aid to El Salvador in 1984 and to Guatemala in 1987. Haiti posed another conundrum in terms of human rights and "democratic development." Following election violence and a return to army rule in 1988, Canada suspended bilateral aid planning. (Aid resumed early in 1991 following a clean democratic election.) In June 1988, the Commons external affairs committee urged a similar suspension in the case of Ethiopia if strict conditions were not met. In March 1989, Canada threatened to withhold aid to the Sudan because of civil war conditions. Human rights can no longer be ignored in decisions respecting recipient countries around the globe - from China, Sri Lanka and the Philippines in Asia, to the Horn of Africa, to Central America.

Aid is a form of intervention which carries inevitable risks. The government chose not to follow SCEAIT's recommendations that the criteria for human rights linkage be specific, public and transparent. But, with the new policy framework now in place, the expression of public and parliamentary concerns will almost certainly continue to play a larger role than it did in the past in the necessarily political process of aid decision-making. At the same time, the pressures of domestic recession and unforeseen events such as the costs of the Gulf conflict may have a chilling effect on the climate for providing increased assistance to developing countries.

A Canadian NGO assessment of the Canadian foreign aid program released in February 1991 concluded with the following general comment: "While progress has been made in important areas such as environmental protection and human rights, the government's overall performance on foreign aid is disappointing. It has yet to meet many of its commitments to international development as set out in its 1987 strategy and action plan, *Sharing Our Future*. With a growing crisis in the Third World made worse by the Gulf war, the government urgently needs to increase its aid to Third World countries and improve the quality of the aid program."

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

CHRONOLOGY

1950 - Canada joined the Colombo Plan for Co-operative Economic Development in Asia.

1960 - A consolidated External Aid Office (EAO) was set up.

1968 - The Canadian International Development Agency (CIDA) was created with Maurice Strong as its first president.

1969 - The Pearson Commission on International Development recommended a minimum ODA target of 0.7% of GNP for all industrialized countries.

1970 - Paul Gérin-Lajoie became CIDA president. IDRC was set up to promote technical cooperation.

1975 - CIDA's Strategy for International Development Co-operation 1975-1980 emphasized help to the poorest, building Third World self-reliance and attention to basic needs.

July 1983 - Margaret Catley-Carlson was appointed president of CIDA.

November 1984 - The Hon. David MacDonald was appointed Canadian Emergency Coordinator for the African famine. $180 million was cut from the projected ODA budget.

May 1985 - The Budget cut forecast aid expenditures by a further $50 million. However, the target of 0.6% of GNP by 1990 was retained.

February 1986 - The Budget chopped another $1.5 billion over five years from ODA projections. The 0.6% target was put off until 1995 and the creation of the proposed Trade and Development Facility was suspended.

Spring 1986 - The Hon. David MacDonald released his final report on the African famine at the end of March. The government announced a new aid program "Africa 2000" in early May. The Standing Committee on External Affairs and International Trade began a comprehensive review of ODA.

July 1986 - The Hon. Monique Landry took over responsibility for CIDA. SCEAIT released its Discussion Paper on ODA.

September 1986 - The report of the Desmarais task force on bilateral aid was released.

Winter 1986-87 - SCEAIT held public hearings and inspected aid projects in three African countries.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

February 1987 - The Budget announced savings of $160 million in ODA spending.

May 1987 - SCEAIT tabled *For Whose Benefit?*, its major report on ODA policies and programs.

September 1987 - The government delivered its comprehensive response, *To Benefit a Better World.*

November 1987 - Secretary of State for External Affairs Joe Clark restored bilateral aid to Guatemala on the eve of an official visit to Central America.

March 1988 - Minister for External Relations and International Development, Monique Landry, released the government's comprehensive ODA strategy, *Sharing Our Future.*

August 1988 - The government introduced legislation to establish an International Centre for Human Rights and Democratic Development.

September 1988 - Responding to the report of a Commons special committee, the government pledged that it would double bilateral aid to Central America to $100 million between 1988 and 1994.

April 1989 - The Budget announced a major reduction in ODA spending to 0.43% of GNP in 1989-90.

September 1989 - Marcel Massé became CIDA President for the second time.

December 1989 - Ed Broadbent was named to head the International Centre for Human Rights and Democratic Development.

February 1990 - The Budget limited the resumption in ODA growth to 5% on an annual basis.

December 1990 - WUSC, one of the largest Canadian development NGOs, went into receivership.

February 1991 - Canadian NGOs released a critical "report card" on Canadian aid performance. The federal Budget further restricted ODA growth to 3% in 1992-93 and subsequent years.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

SELECTED REFERENCES

Brecher, Irving (ed.). *Human Rights, Development and Foreign Policy: Canadian Perspectives.* The Institute for Research on Public Policy, Halifax, 1989.

Canada. *Canadian International Development Assistance: To Benefit a Better World.* Minister of Supply and Services, Ottawa, 1987.

CIDA. *Annual Report.* Supply and Services, Ottawa, recent years.

CIDA. *Elements of Canada's Official Development Assistance Strategy.* Hull, 1984.

CIDA. *Sharing Our Future: Canadian International Development Assistance.* Supply and Services, Ottawa, 1987.

CIDA. *Strategy for International Development Co-operation 1975-1980.* Information Canada, Ottawa, 1975.

Keenleyside, Terence A. "Development Assistance." In Robert D. Matthews and Cranford Pratt, eds., *Human Rights in Canadian Foreign Policy.* McGill-Queen's University Press, Kingston and Montreal, 1988.

North-South Institute. "Canadian Aid Delivery and the New Strategy." Special Essay in *Review '88/Outlook '89, The Wider World: Challenges for the Second Mulroney Mandate.* Ottawa, January 1989.

OECD. *Development Co-operation in the 1990s.* Efforts and Policies of the Members of the Development Assistance Committee, 1989 Report. Paris, 1989.

Rudner, Martin. "Trade cum Aid in Canada's Official Development Assistance Strategy." Brian Tomlin and Maureen Molot, eds. *Canada Among Nations: 1986/Talking Trade.* James Lorimer & Co., Toronto, 1987, p. 127-146.

SCEAIT. *For Whose Benefit?* Queen's Printer for Canada, Ottawa, 1987.

Tomansevski, Katarina. *Development Aid and Human Rights.* St. Martin's Press, New York, 1989.

United Nations Development Programme. *Human Development Report 1990.* Oxford University Press, New York, 1990.

Bulletin d'actualité 79-16F

L'AIDE AUX PAYS EN DÉVELOPPEMENT

Gerald Schmitz
Division des affaires politiques et sociales

Le 17 août 1979
Révisé le 2 avril 1991

Bibliothèque du Parlement
Library of Parliament

Service de recherche

Le Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, il assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les attachés de recherche peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1991

N° de cat.

ISBN

YM32-1/79-16-1991-04F
0-660-93349-7

N.B. Dans ce document, tout changement d'importance fait depuis la dernière publication est indiqué en **caractère gras.**

THIS DOCUMENT IS ALSO PUBLISHED IN ENGLISH

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

L'AIDE AUX PAYS EN DÉVELOPPEMENT

DÉFINITION DU SUJET

Au cours de l'exercice 1991-1992, le Canada dépensera plus de 3 milliards de dollars (sous forme de crédits nets - voir explications en p. 3) en assistance scientifique et technique, en fournitures et en financement pour aider les pays en développement. Il s'agit là de l'aide publique au développement (APD) nette fournie par l'État et comptabilisée auprès du Comité d'aide au développement (CAD) de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE). Cette aide comprend, en plus de l'aide bilatérale et multilatérale directe fournie à d'autres gouvernements, plusieurs centaines de millions de dollars affectés à de nombreux petits projets réalisés dans plus de cent pays par des organisations non gouvernementales (ONG) canadiennes et internationales et par des partenaires du secteur privé. L'aide publique au développement prend la forme de subventions ou de prêts à des conditions très favorables. L'Agence canadienne de développement international (ACDI) gère environ les trois quarts de cette aide. D'autres sociétés d'État, des ministères fédéraux (principalement ceux des Finances et des Affaires extérieures) et quelques gouvernements provinciaux gèrent le reste. Les dépenses prévues de l'ACDI atteindront 2,34 milliards de dollars au cours de l'exercice 1991-1992. L'APD a atteint l'objectif, fixé par le gouvernement, de 0,5 p. 100 du produit national brut (PNB) en 1986-1987, année où elle représentait un peu plus de 2 p. 100 des dépenses du gouvernement fédéral. Toutefois, après avoir connu une augmentation moyenne annuelle de 7,4 p. 100 de 1985 à 1989, les sorties de fonds du programme d'aide ont été réduites de 360 millions de dollars au cours de l'exercice 1989-1990 (dans le cadre d'une réduction de 1,787 milliard de

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

dollars sur cinq ans), le rapport APD/PNB baissant à 0,43 p. 100. Le budget de février 1990 a limité à 5 p. 100 la croissance annuelle de l'APD, ce qui réduisait les dépenses prévues de 116 millions our l'exercice 1990-1991. **Le budget de février 1991 a abaissé ce plafond à 3 p. 100 pour l'exercice 1992-1993 et les années subséquentes, ce qui entraînera d'autres économies de 1,6 milliard de dollars au cours d'une période de cinq ans. Toutefois, le budget de l'aide croît toujours. En pourcentage du PNB, le Canada se place au second rang parmi les pays du groupe des sept et au huitième parmi les pays de l'OCDE.** De 1985 à 1987, le programme de l'APD a fait l'objet d'une étude approfondie par le Parlement, qui a entraîné d'importants changements à la politique dans des domaines aussi controversés que l'adoption de règles liant l'aide au respect des droits de la personne, la modification de celles qui la lient à des achats au Canada et la décentralisation vers le terrain des décisions de l'ACDI. En mars 1988, le gouvernement a rendu publique une nouvelle stratégie d'ensemble sur l'aide canadienne au développement international, intitulée *Partageons notre avenir*.

CONTEXTE ET ANALYSE

A. Expansion du Programme d'aide

En 1968, l'ACDI a remplacé le Bureau de l'aide extérieure comme organisme par lequel le Canada apporte son aide publique aux pays pauvres. Le budget de l'aide est passé rapidement de 11 millions de dollars en 1950 à 82 millions en 1960 et à 279 millions en 1967. L'ACDI a toutefois été créée sans l'adoption d'une loi et fonctionne toujours en vertu d'autorisations législatives et de pouvoirs de dépenser différents. Le mandat de l'ACDI n'a jamais été précisé. En théorie, elle doit conseiller le gouvernement pour toutes les questions touchant la coopération internationale pour le développement. En pratique, on a de plus en plus l'impression que l'ACDI est davantage influencée par l'administration au sein de laquelle elle doit oeuvrer qu'elle n'influence elle-même le processus d'élaboration des politiques.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

En tant que pourcentage du PNB, l'aide extérieure a atteint un sommet de 0,54 p. 100 en 1975, puis est tombée à 0,40 p. 100 en 1980, avant de connaître une reprise graduelle et d'atteindre 0,5 p. 100 en 1986-1987. L'objectif provisoire, qui est actuellement de 0,5 p. 100, a été atteint en 1986-1987 et en 1988-1989. De plus, en février 1986, le ministre des Affaires extérieures, M. Joe Clark, a annoncé que le degré de libéralité du programme d'aide serait dorénavant de 100 p. 100, c'est-à-dire que tous les nouveaux décaissements seraient versés sous forme de subventions; des prêts à faible taux d'intérêt d'une valeur de plus de 200 millions de dollars ont ainsi été convertis en subventions. Par ailleurs, l'exposé budgétaire de février 1986, même s'il exemptait du gel des dépenses non législatives, l'aide extérieure et la défense, a réduit le montant prévu de l'APD de 1,5 milliard de dollars sur une période de cinq ans. Ce budget a reporté à plus tard l'augmentation du rapport APD/PND au niveau internationalement reconnu de 0,7 p. 100. L'exposé budgétaire de février 1987 a annoncé que plusieurs changements mineurs devant se traduire par une économie d'environ 160 millions de dollars au chapitre des dépenses réelles et touchant les pratiques concernant les états financiers et la gestion des fonds de l'APD. L'aide au développement a toutefois continué de croître en termes réels.

Le budget de 1989 a renversé cette tendance, en dépit de l'engagement pris en 1988 dans la stratégie de l'ACDI relativement aux niveaux et aux objectifs de l'aide:

> L'APD canadienne a atteint 0,5 p. 100 du PNB et restera à ce niveau jusqu'en 1990-1991. À compter de 1991-1992, le gouvernement vise à faire passer graduellement le rapport APD/PNB à 0,6 p. 100 en 1995, et à 0,7 p. 100 en l'an 2000.

L'exposé budgétaire de 1989 a établi le rapport APD/PNB à seulement 0,43 p. 100, alors qu'il était de 0,48 p. 100 en 1987-1988. En outre, selon les *Documents budgétaires:* "En 1990-1991, ce ratio recommencera à augmenter, pour passer à 0,45 p. 100. Par la suite, les engagements d'APD progresseraient de 0,005 point par année en proportion du PNB." À ce rythme, on ne pourra pas atteindre à nouveau l'objectif de 0,5 p. 100 avant l'an 2000. Le plafond annuel de 5 p. 100 imposé à la

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

croissance des dépenses dans le budget de février 1990 a refréné cette remontée. Les prévisions de dépenses étaient d'au moins 116 millions de dollars inférieures au niveau promis de 0,45 p. 100, même si les documents budgétaires ont prévu malgré tout que celles-ci passeraient à 0,47 p. 100 du PNB d'ici 1994-1995. Comme cela a déjà été signalé, le budget de février 1991 a encore limité à 3 p. 100 la croissance annuelle de l'APD. Il a aussi élargi l'enveloppe de l'aide internationale en y incluant une certaine aide à l'Europe de l'Est, laquelle n'est pas de l'APD. Le gouvernement pourrait se servir de cette combinaison d'aide dans ses calculs visant à déterminer s'il atteint ou non ses objectifs d'aide internationale. Des problèmes se sont déjà posés parce que le Budget des dépenses de 1991-1992 prévoyait, parmi les totaux de l'APD habituelle, une "réserve des programmes" de 57 millions de dollars destinée au financement partiel de projets en Europe de l'Est.

Au moment d'interpréter les dépenses prévues au chapitre de l'APD, il faut tenir compte des différents systèmes d'information comptable et des changements administratifs et organisationnels récents, particulièrement lorsqu'il s'agit d'établir des comparaisons d'une année à l'autre. Au niveau global, la distinction la plus importante concerne les engagements de dépenses (sous forme de crédits) et les besoins financiers (sous forme de fonds) pour une année financière donnée. Tout ce qui est comptabilisé en tant qu'APD n'est pas toujours une dépense budgétaire. Les engagements de dépenses diffèrent du montant réel des sorties de fonds principalement parce qu'ils incluent les billets à ordre émis au nom d'institutions financières internationales, qui n'entraînent une sortie de fonds que lorsqu'ils sont encaissés par les institutions qui les détiennent. Toutefois, d'autres éléments non monétaires de l'APD se sont accrus considérablement, en particulier la valeur attribuée à l'appui aux étudiants étrangers, qui est passé de 64 millions de dollars en 1990-1991 à 88 millions de dollars en 1991-1992, soit une augmentation de 37,5 p. 100. En 1990-1991, les engagements au titre de l'APD sont passés de 189 millions à 2,909 milliards de dollars et les sorties de fonds ont connu une croissance moindre pour atteindre presque 2,6 milliards de dollars. En 1991-1992, les engagements nets atteindront environ 3,1

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

milliards de dollars, mais les prévisions budgétaires au titre de l'APD ne font état que de 2,7 milliards de dollars, soit une augmentation de 128 millions par rapport à 1990-1991. Pour une ventilation complète des dépenses et une comparaison entre les deux exercices, le lecteur est prié de se reporter au tableau 1 (p. 6).

La restructuration du programme d'APD qui a eu lieu en 1988 complique davantage la situation. Le programme compte maintenant deux types d'activités: celles qui relèvent directement du gouvernement, qu'on appelle "initiatives nationales", et celles qui relèvent indirectement du gouvernement, étant donné qu'elles sont exécutées en collaboration avec divers organismes partenaires. Chaque groupe d'activités comprend des canaux d'assistance bilatéraux et multilatéraux (voir la figure 1, page 6).

Bien que l'APD ait été réduite de façon substantielle en 1989-1990, les frais d'administration sont passés à plus de 8 p. 100 du budget total de l'APD, ce qui est en grande partie attribuable à la décentralisation à laquelle on assiste au sein de l'ACDI. Ces frais font l'objet d'un examen, et les dépenses au titre de l'administration devraient diminuer jusqu'à 6,2 p. 100 de l'APD en 1991-1992. L'ACDI consacrera 2,34 milliards de dollars à l'APD sous forme de crédits en 1991-1992 et, au titre des décaissements, 2,22 milliards de dollars. L'ACDI perdra encore des années-personnes, de sorte qu'elle en aura moins en 1991-1992 qu'au cours de n'importe quelle période depuis 1983-1984 (voir la figure 2 à la page 8).

Après quelques années de croissance importante, quoique plutôt irrégulière, le programme de l'APD fait face à un avenir un peu moins prometteur. (La figure 3, à la page 9, montre quels pourcentages du PNB l'APD a représentés au cours des années 80). Étant donné les préoccupations que suscite l'importance du déficit fédéral et peut-être la fatigue découlant des crises prolongées de la dette et du développement dans les années 80, l'aide extérieure a perdu un peu de la faveur du public. Il se pourrait que les coûts faramineux liés aux événements qui ont abouti à la guerre au Moyen-Orient aient des effets négatifs. Toutefois, le budget consacré à l'aide extérieure a continué d'augmenter du moins en chiffres nominaux, et la méthode de financement préétablie continuera d'être utilisée à long terme.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

TABLEAU 1: Aide publique au développement, 1990-1992

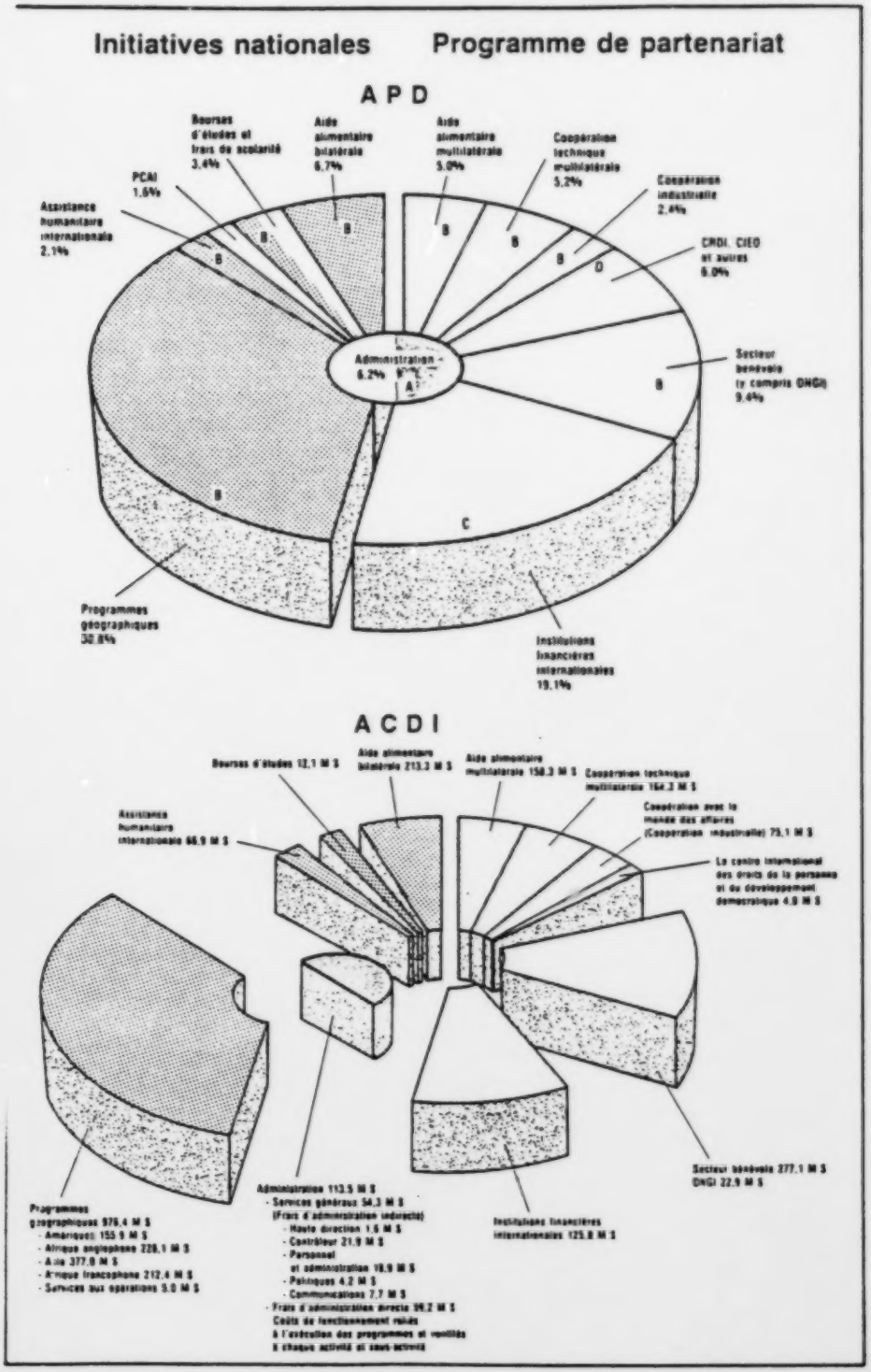
(en millions de dollars)	Budget des dépenses principal 1990-1991	Budget des dépenses principal 1991-1992	Variation
Programme de partenariat			
Institutions financières internationales:			
ACDI	250	247	-3
Ministère des Finances	299	359	60
Appui au secteur bénévole (ACDI)	258	277	19
Organismes internationaux non gouvernementaux (ACDI)	22	23	1
Centre de recherches pour le développement international	114	123	9
Centre international de développement des océans	12	13	1
Centre international des droits de la personne et du développement démocratique (ACDI)	3	4	1
Collaboration industrielle (ACDI)	67	75	8
Coopération technique multilatérale (ACDI)	161	164	3
Aide alimentaire multilatérale (ACDI)	155	158	3
Subventions et contributions (Affaires extérieures)	46	47	1
Frais d'intérêts imputés	.....	5	5
Total partiel: Programme de partenariat	1,387	1,495	108
Initiatives nationales			
Aide alimentaire bilatérale (ACDI)	209	213	4
Bourses d'études:			
ACDI	11	12	1
Affaires extérieures	11	9	-2
Aide aux étudiants étrangers	64	88	24
Corporation Petro-Canada pour l'assistance internationale	53	51	-2
Assistance humanitaire internationale (ACDI)	59	67	8
Information sur le développement (CIDA)	7	10	3
Programmes géographiques (ACDI)	953	977	24
Total partiel: Initiatives nationales	1,367	1,427	60
Ressources administratives			
ACDI	103	114	11
Affaires extérieures	90	76	-14
Autres ministères du gouvernement	13	8	-5
Total partiel: Ressources administratives	206	198	-8
Réserve des programmes	1	57	56
Aide publique au développement — brute	2,961	3,177	216
Moins: Remboursements de prêts des années antérieures	52	57	5
Aide publique au développement — nette	2,909	3,120	211

* Nota: La somme de 57 millions de dollars au titre de la Réserve des programmes fait partie de l'Enveloppe de l'aide internationale, mais elle ne devrait pas être incluse dans l'APD.

Source: *Budget des dépenses 1991-1992, Partie I: Plan de dépenses du gouvernement*, Ottawa, ministre des Approvisionnements et Services, 1991, p. 24, tableau 3.4.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Figure 1: Ventilation de l'APD en pourcentage et répartition des ressources de l'ACDI par voie d'acheminemnent, 1991-1992.

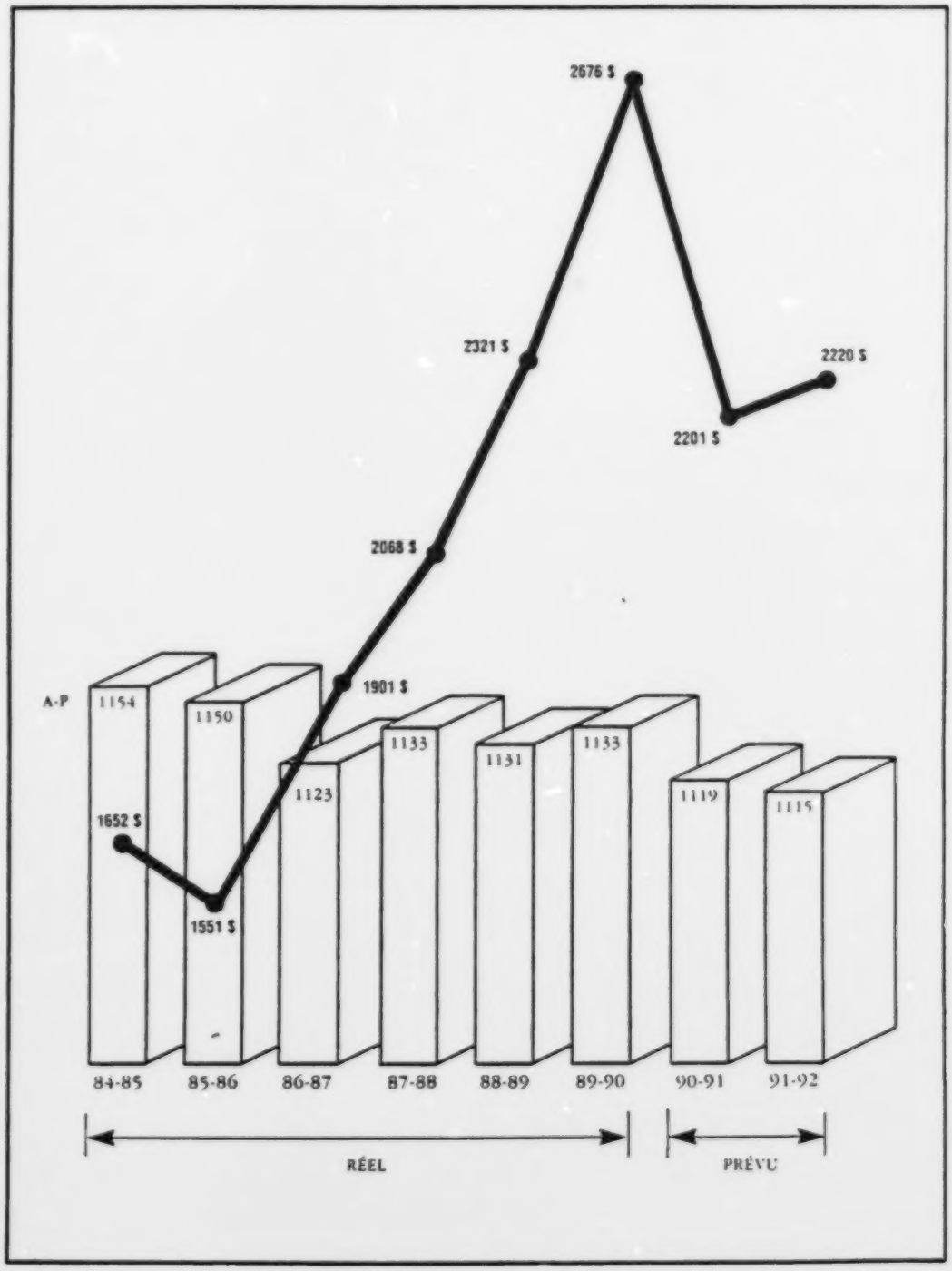


Nota:
Ne Comprend pas les sommes prévues au titre du Programme d'information sur le développement (0,3 p. 100 de l'APD) ou de la réserve des pro-grammes (1,8 p. 100 de l'APD) de l'Enveloppe de l'aide internationale.

Source: *Budget des dépenses 1991-1992, Partie III*, Agence canadienne de développement international, Ottawa, ministre des Approvisionnements et Services, 1991, p. 22, tableau 5.

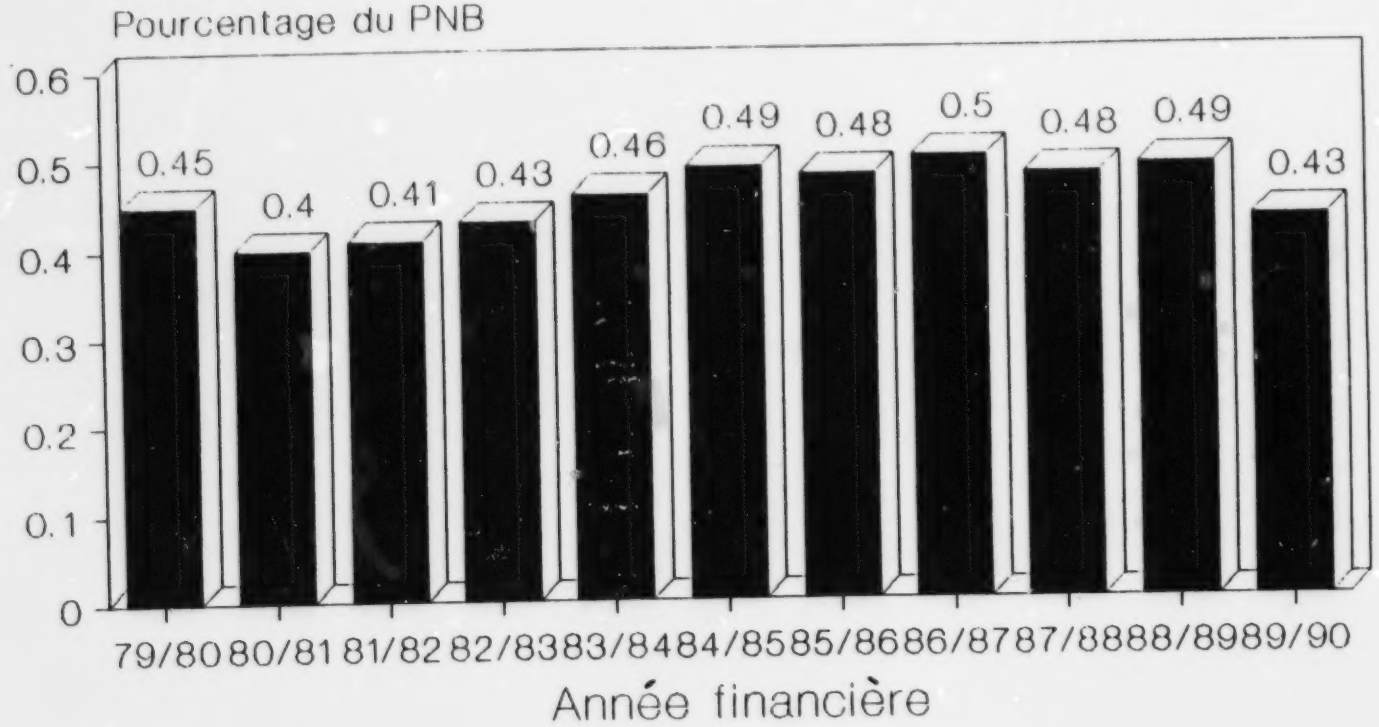
LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Figure 2: Années-personnes c. dépenses de l'ACDI (en millions de dollars)



Source: *Budget de 1991-1992, Partie III,* Agence canadienne de développement international, p. 70, tableau 17.

ASSISTANCE PUBLIQUE AU DEVELOPPMENT
(% du PNB par année financière)



APD est le montant du Budget des dépenses.

Figure 3

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

B. Nouvelle orientation de l'aide

La politique d'aide du Canada évolue lentement en accordant de moins en moins d'importance aux transferts massifs de capitaux et de produits. M. Marcel Massé, ancien président de l'ACDI, signalait dans le Rapport de l'Agence de 1980-1981 que:

> L'ACDI investit maintenant davantage dans le capital humain; elle s'attache moins exclusivement aux projets d'infrastructure économique, qu'à ceux qui favorisent davantage l'éducation, la santé et les relations humaines. L'une des leçons primordiales de notre expérience est qu'il faut reconnaître aux autres le droit de choisir leur propre voie.

Selon le Budget des dépenses, les objectifs de l'APD sont les suivants:

> Appuyer les efforts déployés par les pays en voie de développement pour favoriser leur croissance économique et l'évolution de leurs systèmes sociaux, de façon à répartir largement les bienfaits du développement parmi les habitants de ces pays, à améliorer la qualité de la vie et à rendre toutes les couches de leur population aptes à participer aux efforts nationaux de développement.

Dans les années 70, le gouvernement a publié la *Stratégie de coopération au développement international, 1975-1980,* stratégie détaillée qui n'a toutefois pas donné les résultats attendus et qui mettait l'accent sur la justice sociale, la participation et les "besoins de base". En 1984, un bilan de la politique d'aide a été publié, mais ce n'est pas avant 1988 que le gouvernement a adopté une nouvelle stratégie, à la suite de la publication d'un Livre vert du gouvernement et de trois rapports de comités parlementaires.

La nouvelle stratégie, intitulée *Partageons notre avenir,* opère un changement important de politique ainsi qu'une réorganisation opérationnelle de l'ADP, fondés largement sur les recommandations figurant dans l'important rapport du Comité permanent des affaires étrangères et du commerce extérieur de la Chambre des communes publié en mai 1987 sous le titre *Qui doit en profiter?.* Le programme est maintenant divisé en deux parties dont l'importance et le financement sont égaux: un programme de

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

partenariat visant à appuyer les organismes canadiens et internationaux oeuvrant selon cette formule (ONG, banques de développement, etc.), et un programme d'initiatives nationales visant l'aide bilatérale, surtout de gouvernement à gouvernement. La Charte de l'APD en assure la cohérence et renferme les "principes et priorités" ci-dessous, tels que la ministre, l'hon. Monique Landry, les a résumés:

1. L'objectif primordial de l'aide publique canadienne au développement est de venir en aide aux pays et aux populations les plus pauvres du globe.

2. Le programme canadien d'aide au développement doit viser à renforcer les ressources humaines et institutionnelles des pays en développement pour leur permettre de régler eux-mêmes leurs problèmes, en harmonie avec l'environnement naturel.

3. Les besoins de développement doivent passer en priorité dans l'établissement des objectifs du programme d'aide au développement.

4. L'aide au développement doit contribuer à renforcer les liens entre les institutions et les citoyens canadiens et ceux des pays du tiers monde... Autrement dit, le partenariat.

Ayant ainsi établi les fondements d'une politique d'APD, le gouvernement a de plus énoncé les priorités suivantes en vue de mieux guider les activités et les programmes d'aide:

- soulager la pauvreté;

- concevoir une politique d'ajustement structurel qui tienne compte de ses répercussions sur les populations qu'elle est destinée à aider;

- mettre davantage l'accent sur le rôle des femmes dans le développement;

- encourager l'élaboration de programmes qui respectent l'environnement et qui protègent l'écosystème;

- assurer la sécurité alimentaire;

- mettre l'accent sur l'approvisionnement en énergie.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Il s'est produit depuis plusieurs événements qui pourraient influencer de façon déterminante l'évolution de la stratégie canadienne en matière d'aide publique au développement. M. Marcel Massé occupe de nouveau la présidence de l'ACDI après avoir été pendant plusieurs années directeur exécutif du Canada auprès du FMI. Compte tenu de l'endettement chronique du Tiers monde, M. Massé plaide pour l'établissement de liens plus étroits entre l'aide et les programmes d'ajustement axés sur le marché que réclament les prêteurs et créanciers officiels. Les gouvernements occidentaux font eux-mêmes face à de nouvelles demandes d'aide de grande envergure pour supporter les changements révolutionnaires qui balaient l'Europe de l'Est. Certains craignent qu'il n'en résulte une réduction de l'aide accordée aux pays en voie de développement.

Dans les pages qui suivent, nous décrivons brièvement les principaux réseaux bilatéraux, multilatéraux et non gouvernementaux de l'ACDI, ainsi que les éléments du programme de l'APD qui ne sont pas administrés par l'Agence. En ce qui concerne l'exercice 1991-1992, la répartition générale pour les principaux canaux d'assistance est la suivante: aide intergouvernementale bilatérale directe, c.-à-d. les sommes consacrées aux programmes géographiques et un montant de 213,3 millions de dollars au titre de l'aide alimentaire bilatérale: 1 189,7 millions de dollars (37,5 p. 100 du total de l'APD); aide multilatérale, notamment un montant de 158,3 millions de dollars au titre de l'aide alimentaire: 928 millions de dollars (29,3 p. 100 du total); appui au secteur bénévole canadien et international: 300 millions de dollars (9,4 p. 100 du total). Le montant consacré à l'aide alimentaire est de 371,6 millions de dollars, ce qui représente 11,7 p. 100 de l'APD. L'assistance humanitaire internationale, qui avait atteint un sommet de 88,7 millions de dollars en 1984-1985 en raison de la famine en Éthiopie, a reçu 67 millions de dollars pour l'exercice 1991-1992, soit 2,1 p. 100 de l'APD.

C. Aide bilatérale

Dans le cadre de l'APD, l'aide bilatérale sert directement à la réalisation de projets (plus de 1 300 dans plus de 110 pays) convenus par le Canada et le gouvernement bénéficiaire. Aux termes d'une ancienne

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

règle de l'ACDI, 80 p. 100 des biens et services destinés à cette aide bilatérale de gouvernement à gouvernement devaient provenir du Canada. Ce pourcentage comprenait les frais d'expédition. Le contenu canadien des biens et des services achetés devait être d'au moins 66,6 p. 100. Les détracteurs du programme d'aide font valoir avec force que l'"aide liée" a pour effet de réduire considérablement la valeur de l'assistance offerte aux pays bénéficiaires (en moyenne, d'environ 20 p. 100). Comme elle représente une forme déguisée de subvention aux exportateurs du pays donateur, ils craignent aussi qu'elle ne fausse les priorités du programme d'aide en amenant ce pays à accorder, dans le processus de sélection, trop de poids à ses intérêts commerciaux.

Des facteurs et des intérêts canadiens, qu'ils soient politiques, commerciaux ou liés au développement, vont continuer à jouer un grand rôle dans l'établissement des critères d'admissibilité à l'aide bilatérale. Toutefois, dans le cadre de la nouvelle stratégie, le gouvernement a accordé la priorité au développement. L'ancienne classification des pays a été abolie, si bien que tous les pays en développement qui sont indépendants, à l'exception de ceux figurant sur une brève liste de pays exclus, peuvent être admissibles à toutes les formes d'aide. L'aide bilatérale devait toutefois être plus concentrée; 75 p. 100 de cette aide sera accordée à 30 pays ou groupes régionaux. À partir de 1987, 65 p. 100 de l'aide ira aux pays du Commonwealth et de la francophonie. En 1991-1992, l'aide devait être répartie comme suit entre les régions: 23,2 p. 100 pour l'Afrique anglophone, 21,8 p. 100 pour l'Afrique francophone, 38,6 p. 100 pour l'Asie et 16 p. 100 pour les Amériques.

Le Canada s'est montré fort généreux au moment des famines en Afrique, et les besoins pressants de ce continent sont maintenant examinés en priorité. Le total des déboursés au titre du programme Afrique 2000 a atteint 93,8 millions de dollars en 1990-1991, et une autre somme de 34,4 millions de dollars a été allouée à ce programme pour l'exercice 1991-1992. De plus, en Afrique australe, l'aide annuelle accordée aux pays limitrophes de l'Afrique du Sud par l'entremise de la Conférence pour la coordination du développement en Afrique australe

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

(CCDAA) devait passer de 30 à 40 millions de dollars afin d'aider ces pays à diminuer leur dépendance à l'égard de l'Afrique du Sud. Le gouvernement a également confirmé son engagement d'atteindre un objectif de 0,15 p. 100 du PNB pour l'aide accordée aux pays les moins avancés (PLMA), dont bon nombre sont situés en Afrique au sud du Sahara.

En ce qui concerne chacun des pays admissibles, le Cabinet établit chaque année, confidentiellement, des chiffres indicatifs de planification de portée quinquennale, en tenant compte des critères suivants:

- les besoins du pays en matière de développement;
- la volonté et la capacité du pays de gérer efficacement l'aide reçue;
- la qualité des politiques économiques et sociales du pays, ou sa volonté de les améliorer;
- l'état des relations politiques et économiques entre le Canada et le pays;
- la performance du pays en matière du respect des droits de la personne;
- la volonté des autorités du pays de faire participer la population au processus de développement.

Les règles régissant "l'aide liée" ont été considérablement assouplies, sauf en ce qui concerne l'aide alimentaire. L'exigence bilatérale générale de 80 p. 100 a été réduite à 66,6 p. 100 et, dans le cas des pays d'Afrique au sud du Sahara et des PLMA d'autres régions, à 50 p. 100.

En 1991-1992, on prévoit que les dépenses liées aux programmes géographiques atteindront 976,4 millions de dollars, comparativement à des crédits de 953 millions de dollars en 1990-1991. On estime que l'aide alimentaire bilatérale s'élèvera à 213,3 millions de dollars en 1991-1992, comparativement à 209 millions de dollars l'année précédente. Les dépenses totales du gouvernement au chapitre des initiatives nationales - qui incluent également les montants consacrés à l'assistance humanitaire internationale, à l'information sur le développement, à l'aide aux étudiants étrangers et à la Corporation

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Petro-Canada pour l'assistance internationale - devraient atteindre 1,427 milliard de dollars en 1991-1992, comparativement à 1,367 milliard de dollars en 1990-1991.

D. Aide multilatérale

Il s'agit de l'aide que le Canada accorde à d'autres pays par l'intermédiaire de contributions versées à quelque 85 organismes internationaux (principalement les Nations Unies) et institutions financières. En 1991-1992, cette aide s'élèvera à près de 928 millions de dollars, soit environ 30 p. 100 du budget de l'APD (ce qui représente une baisse par rapport au sommet de 45 p. 100 enregistré en 1979) et environ 25 p. 100 du budget de l'ACDI. En 1990-1991, un montant de 865 millions de dollars avait été prévu pour les programmes multilatéraux. L'aide multilatérale n'est pas "liée", sauf l'aide alimentaire multilatérale, qui devrait atteindre 158,3 millions de dollars en 1991-1992, c'est-à-dire un peu plus que ce qui avait été prévu en 1990-1991. Ces types d'aide multilatérale, ainsi que les subventions accordées aux organisations non gouvernementales internationales par l'entremise du ministère des Affaires extérieures, constituent le volet international de ce qu'on appelle maintenant le Programme de partenariat, par opposition au Programme des initiatives nationales.

Parmi les organismes et programmes des Nations Unies que le Canada appuie par des subventions ou des prêts multilatéraux, mentionnons le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), le Programme alimentaire mondial (PAM), le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), et le Fonds des Nations Unies pour les activités en matière de population. Le Canada consacre également des fonds à l'Organisation mondiale de la santé, à l'aide aux réfugiés, à la recherche agricole internationale, à la Fédération internationale pour le planning familial et au Fonds du Commonwealth pour la coopération technique. Les contributions du Canada se composent surtout de subventions accordées sur une base annuelle.

Le Groupe de la Banque mondiale et les banques de développement qui oeuvrent en Amérique latine, en Afrique, en Asie et aux

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Antilles reçoivent une aide substantielle du Canada. Ces institutions prêtent de l'argent aux pays en développement, généralement dans le cadre de grands projets d'investissement et, de plus en plus, pour des programmes de rajustement structurel qui sont normalement assortis de conditions imposées par le Fonds monétaire international (FMI). Le Canada accorde habituellement son aide sous forme de crédits en vue de la participation au capital des banques et sous forme de prêts pour leurs fonds concessionnels spéciaux. Les prêts assortis de conditions favorables que consent la Banque mondiale proviennent principalement de reconstitutions périodiques des fonds, qui sont en fait des promesses de contributions échelonnées sur plusieurs années.

E. Programmes d'appui au secteur bénévole, bourses d'études et coopération avec le monde des affaires

De nombreux Canadiens sont désireux de répondre aux besoins des pays moins riches par l'intermédiaire d'organisations non gouvernementales (ONG). Celles-ci contribuent, dans le cadre de projets de développement efficaces et peu coûteux, à accroître l'autosuffisance de ces pays de sorte qu'ils puissent répondre à leurs besoins de base. L'ACDI accorde des subventions égales aux dons qui sont faits à plus de 400 organismes bénévoles privés, et elle contribue aussi aux budgets d'institutions non gouvernementales. **Dans le cadre du Programme de partenariat, le secteur bénévole recevra 9,4 p. 100 de l'APD, soit 300 millions de dollars en 1991-1992.*** **L'aide aux ONG canadiennes est passée à 277,1 millions de dollars, alors qu'elle était de 258 millions de dollars dans le budget de 1990-1991.** La réaction généreuse des Canadiens face à la famine en Afrique a attiré l'attention sur le recours aux ONG pour administrer les programmes d'aide. C'est pour cela, et également en raison de la décentralisation de certaines opérations de l'ACDI, que de

---

* Ce chiffre inclut un montant de 22,9 millions de dollars versé aux organisations non gouvernementales internationales. À compter de l'exercice 1989-1990, les contributions versées à ces organismes, qui figuraient auparavant sous la rubrique "Coopération technique multilatérale", seront énumérées sous la rubrique "Appui au secteur bénévole".

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

nouvelles formes d'entreprises mixtes ONG-gouvernement pourraient avoir une application plus vaste dans le processus d'aide. Il semble que le public appuie fortement l'idée d'élargir le rôle des ONG. L'Institut Nord-Sud, dans un rapport présenté en mars 1988 et intitulé *Ponts de l'espoir?*, soulève toutefois d'importantes questions à ce sujet. En outre, la disparition, en décembre 1990, de l'Entraide universitaire mondiale du Canada (EUMC), l'un des plus importants bénéficiaires des contrats de l'ACDI axés sur les pays, a accru le malaise au sein des organisations non gouvernementales. En février 1991, le Conseil canadien pour la coopération internationale a publié un "rapport d'évaluation" dans lequel il s'inquiète vivement de l'efficacité de l'aide canadienne.

Dans le cadre de sa nouvelle stratégie, le gouvernement doit sensiblement revaloriser le rôle des collèges et des universités. En outre, des centres d excellence et des centres d'information régionaux voient le jour. Des ressources plus considérables sont affectées à l'éducation et aux activités de sensibilisation du public, dont le budget devrait représenter 1 p. 100 de l'APD. D'ici 1993, le nombre de bourses d'études destinées aux étudiants du tiers monde devrait doubler, pour atteindre le chiffre de 12 000 bourses par an. Environ la moitié d'entre elles seront consacrées à la poursuite d'études au Canada. Ce chiffre ne représente toujours qu'environ 1,5 p. 100 de l'APD, mais le gouvernement a promis que "le développement des ressources humaines deviendra l'élément principal de tous les programmes avec chacun des pays".

Un autre secteur d'activité en expansion est celui de la coopération avec le monde des affaires, qui relevait auparavant de la Division de la coopération industrielle de la Direction des programmes spéciaux de l'ACDI et qui aide à orienter l'investissement privé canadien vers des projets commerciaux susceptibles de profiter aux pays en développement ainsi qu'aux entreprises canadiennes. L'ACDI finance des études de faisabilité et de mise en route réalisées par des sociétés canadiennes qui enquêtent sur les possibilités d'établir des coentreprises dans des pays en développement. Une distinction doit être faite entre l'aide au développement du tiers monde apportée par les entreprises canadiennes et l'aide visant à favoriser les exportations des pays riches.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Bon nombre d'experts dans le domaine du développement s'opposent fermement à ce qu'on appelle le "crédit mixte", soutenant que les investissements commerciaux et la promotion des exportations ne devraient pas se faire sous le couvert de l'"aide".

Les fonds et les années-personnes consacrés à la coopération avec le monde des affaires ont beaucoup augmenté depuis peu, grâce à de nouvelles affectations et à une réorganisation interne. La nouvelle stratégie fait également ressortir le rôle essentiel des initiatives du secteur privé dans le domaine du développement des ressources humaines sur place. Le budget de la coopération industrielle a beaucoup augmenté. Il s'élèvera à 75,1 millions de dollars en 1991-1992, comparativement à 67 millions de dollars en 1990-1991.

F. Autres intermédiaires de l'APD

Ces autres intermédiaires représentent un peu plus du cinquième du budget total de l'APD.

1. Centre de recherches pour le développement international

Le CRDI, fondé en 1970, est un organisme public financé par le Canada pour promouvoir, encourager, appuyer et diriger des recherches sur les problèmes des pays en développement et sur les moyens d'appliquer et d'adapter les connaissances scientifiques, techniques et autres au développement économique et social de ces pays.

Le Conseil des gouverneurs chargé de fixer le programme d'action du CRDI comprend 11 Canadiens et 10 représentants d'autres pays. Le siège social est situé à Ottawa et des bureaux régionaux sont ouverts à Singapour, Bogota, Dakar, Le Caire et Nairobi. En 1991-1992, le budget prévu pour les activités du Centre sera de 123 millions de dollars (3,9 p. 100 de l'APD), alors qu'il était de 114 millions de dollars en 1990-1991. Le CRDI a parrainé plus de mille projets dans cent pays.

L'existence du Centre est liée à la croyance selon laquelle la meilleure manière de fournir aux pays en développement les moyens scientifiques et technologiques qui répondent à leurs besoins est de leur permettre d'effectuer leurs propres recherches et, ainsi, de former leurs

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

propres scientifiques et de répandre les connaissances. Le Centre favorise la recherche dans les régions tropicales semi-arides, dans sa lutte pour l'amélioration de l'alimentation et de la production d'aliments. Ses efforts de recherche portent aussi sur les forêts, les pêches, l'énergie, la santé et l'éducation.

2. Ministère des Finances

Le Ministère fournit la contribution du Canada à la Banque mondiale (BIRD) ainsi qu'à l'Association internationale de développement, qui consent des prêts assortis de conditions favorables, ainsi qu'à plusieurs institutions du même genre relevant du Fonds monétaire international (FMI). Le financement de l'Association a fait l'objet de pressions ces dernières années, à cause de l'accroissement des besoins par rapport à ses ressources limitées et de la diminution de l'engagement des États-Unis concernant la reconstitution de ses fonds. Le Canada pourrait jouer un rôle clé en influençant la réaction des Institutions financières internationales (IFI) face à la misère des pays du tiers monde. Le ministère des Finances fournira 359 millions de dollars (11,3 p. 100 de l'APD) aux institutions de la Banque mondiale et du FMI en 1991-1992 comparativement à 299 millions de dollars en 1990-1991. L'ACDI va également accorder 247 millions de dollars aux banques régionales en 1991-1992, ce qui portera le total d'aide financière multilatérale à 606 millions de dollars, soit 19,1 p. 100 de l'APD. Le budget prévu à ce chapitre en 1990-1991 était de 549 millions de dollars.

3. Ministère des Affaires extérieures
et autres organismes fédéraux

Le ministère des Affaires extérieures surveille le financement de deux sociétés d'État (le CRDI et le CIEO, Centre international d'exploitation des océans) et verse des contributions à un certain nombre d'organisations multilatérales comme l'Organisation mondiale de la santé (OMS), l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) ainsi que le Programme de bourses du Commonwealth. Postes Canada et le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social apportent aussi un soutien financier à des organismes de développement

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

international. Pour 1991-1992, le budget du programme d'aide directe (subventions et bourses d'études) des Affaires extérieures s'élève à 59 millions de dollars (2 p. 100 de l'APD), alors qu'elle était de 57 millions de dollars en 1990-1991. Le ministère est également chargé de l'administration de l'APD à l'étranger. Le budget de fonctionnement de 1989-1990 a indiqué une augmentation de 68 millions de dollars au chapitre de la décentralisation des opérations de l'ACDI, activité clé de la nouvelle stratégie en matière d'APD. Le budget administratif total de l'APD est passé à 238 millions de dollars (8,3 p. 100 des dépenses) en 1989-1990. Il n'était que de 4,6 p. 100 de l'APD en 1987-1988. En 1991-1992, ces coûts tomberont à 198 millions de dollars, soit 6,2 p. 100 de l'APD. Le budget du CIEO passera à 13 millions de dollars en 1991-1992.

Le ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources finance la Corporation Petro-Canada pour l'assistance internationale, société créée en 1981 pour aider les pays en développement à réduire leur dépendance à l'égard du pétrole importé en se servant des compétences du Canada dans le domaine de l'exploration et de la technologie du pétrole et du gaz. Sa contribution, qui a atteint 53,2 millions de dollars en 1984-1985, est tombée à 22,6 millions l'année suivante. En 1991-1992, la Corporation Petro-Canada pour l'assistance internationale recevra 51 millions de dollars. Toutefois, le budget de février 1991 prévoyait le démembrement de la Corporation, dont l'existence était menacé par la privatisation de Petro-Canada.

4. Centre international des droits de la personne et de l'avancement démocratique

C'est en juin 1986 que la notion d'un nouvel instrument d'aide publique au développement a été proposée pour la première fois par un comité parlementaire et en décembre suivant qu'elle a été acceptée par le gouvernement. Deux rapporteurs l'ont ensuite étudiée et ont fait des propositions au gouvernement en juillet 1987. En vertu de la loi créant le Centre, adoptée en septembre 1988, celui-ci est situé à Montréal et son budget s'est élevé pour la première année à 1 million de dollars et, d'ici 1992, il atteindra 5 millions de dollars par an. Le budget de 1991-1992

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

prévoit un montant de 4 millions de dollars pour le Centre, à même les fonds affectés à l'ACDI. En décembre 1989, M. Ed Broadbent est devenu le premier dirigeant du Centre. Le Comité d'aide au développement de l'OCDE a indiqué que les questions de développement en participation d'une bonne geston démocratique et des droits de la personne étaient des priorités de l'aide au développement dans les années 90.

5. Gouvernements provinciaux

Les provinces s'occupent aussi de développement international en contribuant à la coopération entre institutions et en versant des subventions de contrepartie visant à favoriser le travail des ONG. Les contributions des gouvernements provinciaux ont diminué en 1987-1988, ne s'élevant qu'à 10,1 millions de dollars. L'Alberta était la province la plus généreuse, mais elle a sensiblement diminué ses contributions au cours des dernières années.

MESURES PARLEMENTAIRES

A. L'aide et les droits de la personne

Depuis le milieu des années 70, les parlementaires se montrent de plus en plus intéressés à établir un lien entre l'aide et la situation des droits de la personne dans les pays bénéficiaires. La décision du gouvernement Carter d'interrompre l'aide américaine à plusieurs pays qui violaient gravement les droits de la personne a incité plusieurs députés à soumettre des projets de loi en ce sens. En novembre 1982, un sous-comité du Comité permanent des affaires extérieures et de la défense nationale de la Chambre des communes recommandait que:

> Le Canada devrait réduire substantiellement ou interrompre les programmes canadiens d'aide au développement, ou encore ne pas en lancer de nouveaux, dans les pays où les violations flagrantes et systématiques des droits de la personne empêchent la réalisation de l'objectif fondamental que constitue l'aide aux pauvres.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Le gouvernement a accepté que les droits de la personne puissent constituer un facteur décisionnel dans les cas extrêmes ("violations graves et systématiques"), tout en soulignant la nécessité de faire preuve de prudence dans d'autres cas.

Au cours des audiences publiques du Comité mixte spécial sur les relations extérieures du Canada, la question des droits de la personne a revêtu une grande importance. Dans son rapport final intitulé *Indépendance et internationalisme*, publié en juin 1986, le Comité a déclaré que les droits de la personne devaient constituer une priorité de la politique extérieure du Canada, et il a repris les propositions faites par le sous-comité en 1982. Il a aussi recommandé que les agents du service extérieur reçoivent une formation dans le domaine des droits de la personne et que l'on crée un Institut international des droits de la personne et de l'avancement démocratique, financé avec des fonds de l'APD, afin de mettre sur pied des projets spéciaux visant à prévenir les violations des droits de la personne. La réponse du gouvernement, publiée en décembre 1986, a été largement favorable aux recommandations du Comité. Toutefois, le gouvernement a reporté sa décision finale sur plusieurs questions, préférant attendre les conclusions du nouveau Comité permanent des droits de la personne de la Chambre des communes et du Comité permanent des affaires étrangères et du commerce extérieur, présidé par M. William Winegard, député conservateur, qui venait d'entamer sa propre étude des politiques et programmes d'aide publique au développement.

Dans son rapport final intitulé *Qui doit en profiter?*, le Comité permanent des affaires étrangères et du commerce extérieur a fait plusieurs recommandations audacieuses liant le développement et les droits de la personne, notamment:

- L'application de "principes directeurs" aux situations d'urgence ainsi qu'à long terme, dans un souci d'équité, d'aide aux organismes non gouvernementaux et de sensibilisation aux besoins des victimes;

- La création d'une unité et d'un cadre de fonctionnement général à l'ACDI afin d'aider les décideurs et les exécutants; on y inclurait un système de classification de base qui permettrait d'évaluer le respect des droits de la personne dans les pays bénéficiaires selon une

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

grille d'évaluation comportant des cotes, de "négatif" à "positif";

- L'obligation de publier et de soumettre à l'étude de comités parlementaires des rapports annuels fondés sur les critères précités;

- "Que le Canada tente de faire inscrire à l'ordre du jour des réunions des institutions financières internationales des questions relatives aux droits de la personne";

- Qu'on insiste davantage sur la promotion des droits de la personne par des mesures positives, comme le projet de création d'un institut;

- Que le développement soit lié à la démilitarisation et qu'on interdise l'exportation d'armements du Canada vers tout pays inadmissible à une aide bilatérale en raison de ses violations des droits de la personne.

Bien qu'aucune recommandation n'ait été carrément rejetée, le gouvernement est demeuré vague dans sa réponse. Il a notamment repoussé l'idée d'une grille d'évaluation basée sur l'attitude d'un pays à l'égard des droits de la personne ainsi que la suggestion de rendre publiques les évaluations de la situation des droits de la personne dans des rapports annuels.

B. Remise en question de l'aide étrangère: *Qui doit en profiter?*

Le rapport final du Comité permanent des affaires étrangères et du commerce extérieur intitulé *Qui doit en profiter?*, publié en mai 1987, constituait la première étude importante de la politique extérieure du Canada effectuée depuis la réforme de la Chambre des communes en février 1986. Il proposait des changements importants à de nombreux niveaux de la politique, de la programmation et de l'organisation de l'aide publique au développement. Dans sa réponse, *Pour bâtir un monde meilleur*, déposée le 18 septembre 1987, le gouvernement a accueilli favorablement le rapport, affirmant avoir accepté intégralement 98 des 115 recommandations et n'en n'avoir rejeté que 4. Outre les recommandations du Comité concernant l'établissement d'un lien entre l'aide et la situation des droits de la

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

personne, voici quelques autres grandes mesures recommandées dans le rapport Winegard (les réponses du gouvernement figurent entre parenthèses):

- Adoption d'une Charte de l'aide au développement établissant que celle-ci vise surtout à aider les pays et les populations les plus pauvres du globe à renforcer leurs ressources humaines et institutionnelles, charte qui serait assortie d'un mandat législatif clair pour l'ACDI (Charte acceptée, mais mesure législative rejetée);

- Développement des ressources humaines comme objectif central de l'aide canadienne (accepté);

- Assouplissement de la règle des 80 p. 100 pour abaisser la part de l'aide bilatérale liée à 50 p. 100, en vue de favoriser les achats dans le tiers monde et le recours au commerce comme outil de développement (accepté en partie);

- Soutien aux institutions multilatérales et approche prudente dans le dialogue portant sur l'aide et la politique entre pays récipiendaires et pays donateurs (accepté);

- Plus grand recours aux subventions de contrepartie pour les secours d'urgence et à l'aide aux réfugiés (accepté);

- Recours plus modéré à l'aide alimentaire (rejeté);

- Plus grand intérêt pour les problèmes urbains et environnementaux (accepté);

- Abolition du système actuel des catégories de pays et limitation à 30 du nombre des pays du programme de concentration (accepté);

- Adoption de dispositions législatives visant à créer le poste de ministre du Développement international ainsi que le Conseil chargé de la politique de développement (poste de ministre accepté, le reste rejeté);

- Décentralisation majeure du personnel et du pouvoir de décision de l'ACDI au profit des agents sur le terrain, accompagnée de la création outre-mer de quatre "Centres de partenariat du Canada" (accepté en partie);

- Augmentation de 10 à 15 p. 100 de la part de l'APD consacrée au financement des programmes visant à soutenir des projets de développement précis entrepris par les ONG, les établissements d'enseignement et les entreprises, en favorisant la participation du secteur privé (accepté en partie);

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

- Adoption par l'ACDI d'une nouvelle stratégie d'information du public et d'évaluation de ses programmes (accepté);

- Établissement, par la voie législative, du seuil de financement de l'APD à 5 p. 100 du PNB, avec l'engagement de l'augmenter annuellement pour atteindre 6 p. 100, et rétablissement partiel de l'autorisation accordée à l'ACDI de reporter d'une année à l'autre les crédits inutilisés (objectif et autorisation de report acceptés, mais mesure législative rejetée).

Le Comité des affaires étrangères a conclu son rapport en insistant sur le fait que les activités d'aide pourraient se révéler absolument inutiles si l'on n'arrivait pas à résoudre le grave problème de l'endettement du tiers monde. Le gouvernement a annoncé en 1987 qu'il annulait les dettes au titre de l'APD (d'une valeur de 672 millions de dollars) d'un certain nombre de pays de la francophonie et du Commonwealth de l'Afrique au sud du Sahara. Des mesures législatives à cette fin ont été adoptées par la Chambre des communes en juin 1989. Dans un rapport sur la crise de la dette publié en juin 1990, le Comité des affaires étrangères a réitéré la recommandation du rapport Winegard portant qu'il y aura un seuil de financement de l'APD. Le gouvernement a de nouveau rejeté cette proposition, même s'il envisage de faire officiellement d'autres concessions relativement à la dette.

C. Conclusion: L'aide extérieure en période de transition

Le Canada a maintenant une nouvelle stratégie pour l'an 2000 qui reflète la réaction positive du gouvernement à l'égard du rapport Winegard. La réaction du public et des experts a aussi été favorable dans l'ensemble. Toutefois, des questions subsistent, et il faudra faire beaucoup de choix difficiles dans l'avenir. Fonctionnaires et partenaires de l'APD ont dû relever le défi de s'adapter aux nouvelles circonstances. Dans le cadre de la décentralisation, la responsabilité de l'approbation des projets bilatéraux de 5 millions de dollars ou moins a été déléguée aux bureaux régionaux. Parallèlement, les mesures de restriction annoncées dans les budgets successifs ont signifié que la stratégie a dû être mise en oeuvre avec moins de ressources que celles qui avaient été prévues; la

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

plupart des programmes ont donc subi des compressions. En fait, au cours d'un examen récent, le Comité d'aide au développement a critiqué le Canada pour ne pas avoir respecté ses propres objectifs de financement, qui sont quand même modestes.

Le Cabinet, quant à lui, devra prendre des décisions controversées à propos de l'admissibilité et des droits de la personne. Beaucoup d'ONG et de groupes de défense des droits de la personne se sont élevés contre la reprise de l'aide bilatérale au Salvador en 1984 et au Guatemala en 1987. Haïti a posé une autre énigme en ce qui concerne les droits de la personne et l'"avancement démocratique". À la suite de la violence électorale et du retour au pouvoir de l'armée en 1988, le Canada a suspendu l'aide bilatérale prévue. (L'aide à ce pays a été rétabli au début de 1991, à la suite d'élections démocratiques convenables). En juin 1988, le Comité des affaires étrangères de la Chambre des communes a recommandé une suspension analogue dans le cas de l'Éthiopie si ce pays ne répondait pas à des conditions rigoureuses. En mars 1989, le Canada a menacé de retirer son aide au Soudan en raison de la guerre civile qui y sévissait. Il n'est plus possible d'ignorer la question des droits de la personne dans le processus de décisions concernant la répartition de l'aide, qu'il s'agisse de la Chine, du Sri Lanka et des Philippines, en Asie, des pays de la Corne de l'Afrique ou de ceux de l'Amérique centrale.

L'aide est en effet une forme d'intervention qui s'accompagne de risques inévitables. Le gouvernement a choisi de ne pas suivre les recommandations du Comité permanent des affaires étrangères et du commerce extérieur, qui préconisait la précision, la divulgation et la transparence des critères établissant un lien entre l'aide et la situation des droits de la personne. Toutefois, en raison du nouveau cadre maintenant en place, les préoccupations du public et du Parlement ne manqueront pas d'avoir un impact plus important que dans le passé sur le processus nécessairement politique de la prise de décisions en matière d'aide. En même temps, les pressions liées à une récession au pays et des événements imprévus comme les coûts du conflit dans le Golfe pourraient refroidir le désir de fournir une aide accrue aux pays en développement.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Une évaluation du programme canadien d'aide à l'étranger, réalisée en février 1991 par un ONG canadien, concluait en ces termes: "Si des progrès ont été accomplis dans des domaines importants comme ceux de la protection de l'environnement et des droits de la personne, les réalisations du gouvernement en ce qui concerne l'aide à l'étranger sont décevantes. Le gouvernement n'a pas encore honoré bon nombre des engagements mis de l'avant dans sa stratégie et son plan d'action de 1987, *Partageons notre avenir*. La crise qui sévit dans le Tiers monde ayant été aggravée par la guerre du Golfe, le gouvernement doit de toute urgence accroître son aide aux pays en développement et améliorer la qualité de son programme d'aide".

CHRONOLOGIE

1950 - Le Canada ratifie le Plan de Colombo pour le développement économique coopératif de l'Asie.

1960 - Création d'un Bureau de l'aide extérieure (BAE).

1968 - Création de l'Agence canadienne de développement international (ACDI); son premier président est M. Maurice Strong.

1969 - La Commission Pearson sur le développement international recommande que l'objectif minimal d'APD soit de 0,7 p. 100 du PNB pour tous les pays industrialisés.

1970 - M. Paul Gérin-Lajoie devient président de l'ACDI. Le CRDI est mis sur pied pour promouvoir la coopération technique.

1975 - La *Stratégie de coopération au développement international, 1975-1980*, publiée par l'ACDI, définit les objectifs suivants: aider les pays les plus pauvres, encourager l'autosuffisance des pays du tiers monde et porter l'attention sur les besoins de base.

juillet 1983 - M^me^ Margaret Catley-Carlson est nommée présidente de l'ACDI.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

novembre 1984 - L'hon. David MacDonald est nommé Coordonnateur des secours d'urgence pour la famine en Afrique. Le budget prévu pour l'APD est réduit de 180 millions de dollars.

mai 1985 - Le budget réduit l'aide prévue d'un autre montant de 50 millions de dollars. L'objectif de 0,6 p. 100 du PNB d'ici 1990 est toutefois maintenu.

février 1986 - Le budget réduit encore de 1,5 milliard de dollars les crédits d'APD pour les cinq années suivantes. L'objectif de 0,6 p. 100 est reporté à 1995 et la mise sur pied du Centre de commerce et de développement proposé est suspendue.

printemps 1986 - L'hon. David MacDonald publie à la fin mars son rapport final sur la famine en Afrique. Au début mai, le gouvernement annonce un nouveau programme d'aide, "Afrique 2000". Le Comité permanent des affaires étrangères et du commerce extérieur entreprend une étude globale de l'APD.

juillet 1986 - L'hon. Monique Landry prend la direction de l'ACDI. Le Comité permanent des affaires étrangères et du commerce extérieur publie son document de travail sur l'aide publique au développement.

septembre 1986 - Publication du rapport du groupe d'étude Desmarais sur l'aide bilatérale.

hiver 1986-1987 Le Comité permanent des affaires étrangères et du commerce extérieur tient des audiences et inspecte des projets d'aide dans trois pays africains.

février 1987 - Le budget annonce des réductions de 160 millions de dollars des dépenses d'APD.

mai 1987 - Le Comité des affaires étrangères dépose son grand rapport sur les politiques et programmes relatifs à l'APD, intitulé *Qui doit en profiter?*.

septembre 1987 - Le gouvernement publie sa réponse détaillée, intitulée *Pour bâtir un monde meilleur*.

novembre 1987 - Le très hon. Joe Clark, secrétaire d'État aux Affaires extérieures, rétablit l'aide bilatérale au Guatemala à la veille d'une visite officielle en Amérique centrale.

mars 1988 - L'hon. Monique Landry, ministre des Relations extérieures et du Développement international, publie la stratégie d'ensemble du gouvernement en matière d'APD, *Partageons notre avenir*.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

août 1988 - Le gouvernement présente un projet de loi relatif à la création d'un Centre international des droits de la personne et de l'avancement démocratique.

septembre 1988 - À la suite du rapport d'un comité spécial de la Chambre des communes, le gouvernement s'engage à doubler l'aide bilatérale à l'Amérique centrale, qui passera à 100 millions de dollars entre 1988 et 1994.

avril 1989 - Le budget annonce une importante réduction des fonds affectés à l'APD, qui devrait représenter 0,43 p. 100 du PNB en 1989-1990.

septembre 1989 - M. Marcel Massé est nommé président de l'ACDI pour la seconde fois.

décembre 1989 - M. Ed Broadbent est nommé à la tête du Centre international des droits de la personne et du développement démocratique.

février 1990 - Le budget limite la reprise de la croissance de l'APD à 5 p. 100 annuellement.

décembre 1990 - L'EUMC, l'une des plus importantes organisations non gouvernementales canadiennes axées sur le développement, est mise sous séquestre.

février 1991 - Les ONG canadiens publient un "rapport d'évaluation" peu reluisant en ce qui a trait à l'aide canadienne à l'étranger. Le budget fédéral limite encore la croissance de l'APD à 3 p. 100 pour l'exercice 1992-1993 et les années subséquentes.

BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE

ACDI. *Stratégie de coopération au développement international 1975-1980.* Ottawa, Information Canada, 1975.

ACDI. *Éléments de la stratégie canadienne d'aide publique au développement.* Hull, 1984.

ACDI. *Partageons notre avenir: l'assistance canadienne au développement international.* Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1987.

ACDI. *Rapport annuel.* Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, années récentes.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Brecher, Irving (éd.). *Human Rights, Development and Foreign Policy. Canadian Perspective,* The Institute for Research on Public Policy, Halifax, 1989.

Canada. *Agence canadienne de développement international: Pour bâtir un monde meilleur.* Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1987.

Chambre des communes, Comité permanent des affaires étrangères et du commerce extérieur. *Qui doit en profiter?.* Ottawa, Imprimeur de la Reine pour le Canada, 1987.

Institut Nord-Sud. "Mise en oeuvre de l'aide et nouvelle stratégie d'aide du Canada". Dissertation spéciale publiée dans *Revue 1988/Optique 1989, le Canada dans le monde: Les défis du second gouvernement Mulroney.* Ottawa, janvier 1989.

Keenleyside, Terrence A. "Development Assistance". *Human Rights in Canadian Foreign Policy.* Robert D. Matthews et Cranford Pratt (éd.). Kingston et Montréal, McGill-Queen's University Press, 1988.

OCDE. *Coopération pour le développement dans les années 1990.* Efforts et politiques, poursuivis par les membres du Comité d'aide au développement, rapport 1989. Paris, 1989.

Programme des Nations Unies pour le développement. *Human Development Report 1990.* New York, Oxford University Press, 1989.

Rudner, Martin. "Trade cum Aid in Canada's Official Development Assistance Strategy". Dans *Canada Among Nations: 1986/Talking Trade.* Brian Tomlin et Maureen Molot (éd.). Toronto, James Lorimer & Co., 1987, p. 127-146.

Tomansevki, Katarina. *Development Aid and Human Rights.* New York, St. Martin's Press, 1989.